

TEXTE

124/2023

**Zwischenbericht**

# Untersuchung ökonomischer Instrumente auf Basis des EU- Eigenmittels für nicht recycelte Kunststoffverpackungsabfälle

**von:**

Dr. Johannes Betz, Andreas Hermann, Andreas Manhart, Hannah Bachmann, Lina-Sophie Achilles  
Öko-Institut, Freiburg

Prof. Dr. Stefan Klinski  
Berlin

Sabine Bartnik, Dr. Stephan Löhle  
cyclos, Osnabrück

Kurt Schüler, Stefan Marasus, Nicolas Cayé  
GVM, Mainz

Dr. Michael Rothgang, Dr. Jochen Dehio, Ronald Janßen-Timmen  
RWI, Essen

**Herausgeber:**

Umweltbundesamt



TEXTE 124/2023

Ressortforschungsplan des Bundesministeriums für  
Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Forschungskennzahl 3721 34 307 0

FB001192

Zwischenbericht

## **Untersuchung ökonomischer Instrumente auf Basis des EU-Eigenmittels für nicht recycelte Kunststoffverpackungsabfälle**

von

Dr. Johannes Betz, Andreas Hermann, Andreas Manhart,  
Hannah Bachmann, Lina-Sophie Achilles  
Öko-Institut, Freiburg

Prof. Dr. Stefan Klinski  
Berlin

Sabine Bartnik, Dr. Stephan Löhle  
cyclos, Osnabrück

Kurt Schüler, Stefan Marasus, Nicolas Cayé  
GVM, Mainz

Dr. Michael Rothgang, Dr. Jochen Dehio, Ronald Janßen-  
Timmen  
RWI, Essen

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

## Impressum

### Herausgeber

Umweltbundesamt  
Wörlitzer Platz 1  
06844 Dessau-Roßlau  
Tel: +49 340-2103-0  
Fax: +49 340-2103-2285  
[buergerservice@uba.de](mailto:buergerservice@uba.de)  
Internet: [www.umweltbundesamt.de](http://www.umweltbundesamt.de)

[f/umweltbundesamt.de](https://www.facebook.com/umweltbundesamt.de)

[t/umweltbundesamt](https://www.twitter.com/umweltbundesamt)

### Durchführung der Studie:

Öko-Institut e. V.  
Merzhauser Str. 178  
79100 Freiburg

### Abschlussdatum:

Juli 2024

### Redaktion:

Fachgebiet III 1.6 Kunststoffe und Verpackungen  
Dr. Franziska Krüger

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen>

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, September 2023

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

**Kurzbeschreibung: Untersuchung ökonomischer Instrumente auf Basis des EU-Eigenmittels für nicht recycelte Kunststoffverpackungsabfälle**

Ein Ziel des Forschungsvorhabens ist es, ein nationales Äquivalent für das europäische Eigenmittel auf nicht-recycelte Kunststoffverpackungsabfälle zu erarbeiten. Dabei stehen die zu erreichenden positiven Lenkungswirkungen, also vor allem die Reduktion des nicht-recyclen Abfalls an Kunststoffverpackungen, im Vordergrund. Dazu werden zunächst mögliche ökonomische Instrumente identifiziert und dargestellt bzw. einer ersten orientierenden Rechtmäßigkeitsprüfung unterzogen. So werden frühzeitig solche Instrumente für die weitere Untersuchung ausgeschlossen, die nach den bestehenden verfassungsrechtlichen und europarechtlichen Vorschriften nicht umsetzbar sind oder deren Rechtmäßigkeit mit großer rechtlicher Unsicherheit verbunden ist. Von den ursprünglichen Instrumenten werden anschließend drei vertieft betrachtet.

**Abstract: Investigation of economic instruments based on the EU own resource for non-recycled plastic packaging waste**

One objective of the research project is to develop a national equivalent for the European tax on non-recycled plastic packaging waste. The focus is on the positive steering effects to be achieved, i.e., above all the reduction of non-recycled plastic packaging waste. For this purpose, possible economic instruments are first identified and described and subjected to a first orienting legality check. In this way, instruments that cannot be implemented according to the existing constitutional and European legal regulations or whose legality is associated with great legal uncertainty are excluded for further investigation at an early stage. Of the original instruments, three are then examined in depth.

## Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	10
Tabellenverzeichnis.....	10
Abkürzungsverzeichnis.....	12
1 Einleitung.....	13
2 Definitionen.....	14
3 Akteure des Verpackungsektors.....	16
4 Sammlung und Diskussion möglicher Lenkungswirkungen.....	19
4.1 Lenkung weg von Kunststoff als Verpackungsmaterial (Verteuerung der Verwendung von Kunststoffen).....	19
4.2 Lenkung hin zu Mehrweglösungen (Verteuerung von Einweglösungen).....	19
4.3 Lenkung hin zu einem geringeren Materialeinsatz (Verteuerung der eingesetzten Materialmenge).....	20
4.4 Lenkung hin zu biologisch abbaubaren Materialien (Verteuerung nicht-biologisch abbaubarer Materialien).....	21
4.5 Lenkung hin zu biobasierten Materialien (ökonomische Benachteiligung nicht-biobasierter Materialien).....	21
4.6 Lenkung hin zu besserer Recyclingfähigkeit (Verteuerung von Verpackungen mit schlechten Recyclingeigenschaften).....	22
4.7 Lenkung hin zu höherem Rezyklateinsatz (Verteuerung von Verpackungen mit geringem Rezyklateinsatz).....	22
4.8 Lenkung hin zu mehr Recycling (Vermeidung von Verbrennung und Deponierung).....	23
4.9 Lenkung hin zu CO <sub>2</sub> -extensiven Verpackungen (Verteuerung CO <sub>2</sub> -intensiver Verpackungen).....	23
4.10 Lenkung hin zu hochwertigem Recycling bzw. Kreislaufführung.....	24
4.11 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen.....	25
5 Beispiele für den Einsatz ökonomischer Instrumente in anderen Ländern.....	27
5.1 Großbritannien.....	27
5.2 Spanien.....	27
5.3 Italien.....	27
6 Identifizierung und Einordnung der ökonomischen Instrumente.....	29
6.1 Zum Spektrum der Instrumente.....	29
6.2 Zur näheren Eingrenzung der konkret in Betracht kommenden Instrumente.....	30
6.3 Rechtliche Rahmenbedingungen.....	31
6.3.1 Verfassungsrecht.....	31

6.3.2	EU-Recht .....	36
6.4	Abgaben steuerlicher Art .....	39
6.4.1	Steuer auf Einwegverpackungen / Verpackungen / Kunststoffverpackungen .....	39
6.4.1.1	Kurzbeschreibung des Konzeptansatzes .....	39
6.4.1.2	Charakteristische Merkmale, Varianten .....	39
6.4.1.3	Rechtliche Einordnung .....	41
6.4.1.4	Weitere Ausgestaltungsaspekte, Vollzug .....	44
6.4.1.5	Hindernisfaktoren .....	45
6.4.1.6	Gesamteinschätzung .....	46
6.4.2	Umsatzsteuervergünstigung für Rezyklateinsatz oder rezyklierbare Verpackungen .....	46
6.5	Nichtsteuerliche Abgaben (hier: Sonderabgaben) .....	47
6.5.1	Vorab: Zur Einordnung und Zulässigkeit von Sonderabgaben .....	48
6.5.2	Sonderabgabe auf Einwegverpackungen (Vereinnahmung im Bundeshaushalt) .....	51
6.5.3	Sonderabgabe zur Begleichung des EU-Eigenmittels zur „Plastikabgabe“ .....	52
6.5.4	Sonderabgabe zur Förderung der Recyclingfähigkeit von Verpackungen und des Rezyklateinsatzes .....	55
6.5.5	Ausgleichsabgabe für nicht recycelten Verpackungsabfall .....	58
6.5.6	Mehrwegquote mit Ausgleichsabgabe .....	60
7	Ausführliche Darstellung und Bewertung ausgewählter Instrumente für die Umlage des EU-Eigenmittels in Deutschland .....	63
7.1	Verbrauchssteuer auf Verpackungen .....	63
7.1.1	Praktische Umsetzung und Kurzbeschreibung des Instruments .....	63
7.1.2	Wirkmechanismen .....	64
7.1.3	Variationsmöglichkeiten .....	65
7.1.4	Rechtliche Einordnung .....	68
7.1.5	Instrumentenbewertung „Verpackungsteuer“ .....	68
7.1.5.1	Rechtssicherheit .....	68
7.1.5.2	Ökologische Lenkungswirkungen .....	69
7.1.5.3	Finanzmittel aus der Verpackungsteuer .....	71
7.1.5.4	Vollzugsaufwand .....	77
7.1.5.5	Kostengerechtigkeit im Sinne des Verursacherprinzips .....	78
7.1.5.6	Anwendbarkeit auf Produkte und Verpackungen jenseits der Systembeteiligungspflicht aus VerpackG .....	79
7.1.5.7	Ökonomische Aspekte .....	79

7.1.6	Fazit und Zusammenfassung der Bewertung: Verpackungsteuer .....	81
7.2	Ausgleichsabgabe auf nicht recycelten Verpackungsabfall .....	83
7.2.1	Praktische Umsetzung und Kurzbeschreibung des Instruments .....	83
7.2.1.1	Grundkonzept .....	83
7.2.1.2	Akteure .....	85
7.2.2	Wirkmechanismen .....	86
7.2.2.1	Verpackungsvermeidung .....	86
7.2.2.2	Substitution schlecht recyclingfähiger Materialgruppen .....	87
7.2.2.3	Erhöhung der Recyclingmenge .....	87
7.2.2.4	Hochwertiges werkstoffliches Recycling .....	88
7.2.3	Variationsmöglichkeiten .....	90
7.2.4	Ausweitung auf andere Verpackungsmaterialien als Kunststoff .....	92
7.2.5	Rechtliche Einordnung .....	93
7.2.6	Instrumentenbewertung „Ausgleichsabgabe für nicht recycelten Verpackungsabfall“ .....	95
7.2.6.1	Rechtssicherheit .....	95
7.2.6.2	Ökologische Lenkungswirkungen .....	95
7.2.6.3	Stärkung der Recyclingfähigkeit .....	96
7.2.6.4	Nicht gewünschte Lenkungswirkungen .....	96
7.2.6.5	Zusammenfassung der Lenkungswirkungen .....	97
7.2.6.6	Finanzmittel aus der Ausgleichsabgabe .....	98
7.2.6.7	Möglichkeiten der dynamischen Anreizwirkung .....	100
7.2.6.8	Vollzugsaufwand .....	103
7.2.6.9	Kostengerechtigkeit im Sinne des Verursacherprinzips .....	108
7.2.6.10	Anwendbarkeit auf Produkte und Verpackungen jenseits der Systembeteiligungspflicht aus VerpackG .....	110
7.2.6.11	Ökonomische Aspekte .....	114
7.2.7	Fazit und Zusammenfassung der Bewertung .....	114
7.3	Sonderabgabe zur Förderung der Recyclingfähigkeit von Verpackungen und des Rezyklateinsatzes .....	117
7.3.1	Praktische Umsetzung und Kurzbeschreibung des Instruments .....	117
7.3.1.1	Grundkonzept .....	117
7.3.1.2	Akteure .....	120
7.3.2	Wirkmechanismen .....	121

7.3.2.1	Recyclingfähigkeit der Verpackungen.....	121
7.3.2.2	Preissteigerung für nicht hochgradig recyclingfähige Verpackungen .....	121
7.3.2.3	Rezyklaterzeugung und -einsatz .....	121
7.3.2.4	Hochwertiges werkstoffliches Recycling .....	122
7.3.2.5	Masse der Verpackungen .....	123
7.3.3	Variationsmöglichkeiten .....	123
7.3.4	Rechtliche Einordnung.....	125
7.3.4.1	Besonderer Sachzweck .....	125
7.3.4.2	Homogene Gruppe .....	125
7.3.4.3	Finanzierungsverantwortung der Gruppe .....	127
7.3.4.4	Gruppennützige Verwendung.....	127
7.3.5	Instrumentenbewertung.....	128
7.3.5.1	Rechtssicherheit.....	128
7.3.5.2	Ökologische Lenkungswirkungen .....	130
7.3.5.3	Finanzmittel aus der Sonderabgabe .....	130
7.3.5.4	Vollzugsaufwand.....	133
7.3.5.5	Kostengerechtigkeit im Sinne des Verursacherprinzips .....	135
7.3.5.6	Anwendbarkeit auf Produkte und Verpackungen jenseits der Systembeteiligungspflicht aus VerpackG.....	135
7.3.5.7	Ökonomische Aspekte .....	137
7.3.6	Fazit und Zusammenfassung der Bewertung.....	138
7.4	Zusammenfassung der Bewertung .....	141
8	Quellenverzeichnis .....	143
A	Anhang .....	146
A.1	Exkurs: Kunststoffverpackungsteuer („Plastic Packaging Tax“) in Großbritannien ab 1.4.2022 wirksam (Finance Act).....	146

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Überblick über die verwendete Klassifizierung von Produkten und Verpackungen.....	15
Abbildung 2:	Verpackungskreislauf: Hauptakteure und Hauptströme .....	16
Abbildung 3:	Überblick über die hier im Kontext relevanten Arten ökonomischer Instrumente mit Anwendungsbeispielen .....	33
Abbildung 4:	Steueraufkommen aus der Verpackungssteuer – Variante A1 (Alle systembeteiligungspflichtigen Verpackungen gleichmäßig) .....	73
Abbildung 5:	Steueraufkommen aus der Verpackungssteuer – Variante A2 (Alle systembeteiligungspflichtigen Verpackungen mit individuellem Steuersatz) .....	74
Abbildung 6:	Steueraufkommen aus der Verpackungssteuer – Variante B1 (Verpackungssteuer auf pfandpflichtige Einweg-Getränkeverpackungen) .....	75
Abbildung 7:	Steueraufkommen aus der Verpackungssteuer – Variante B2 (Verpackungssteuer auf alle Einweg-Getränkeverpackungen) .....	76
Abbildung 8:	Steueraufkommen aus der Verpackungssteuer – Variante C (Verpackungssteuer auf alle Kunststoffverpackungen) .....	77
Abbildung 9:	Schematische Darstellung der Zahlungsströme Ausgleichsabgabe für nicht recycelten Verpackungsabfall .....	83
Abbildung 10:	Ermittlung der Bemessungsgrundlage der Ausgleichsabgabe (Hauptvariante) .....	84
Abbildung 11:	Ermittlung der Bemessungsgrundlage der Ausgleichsabgabe (Nebenvariante).....	85
Abbildung 12:	Aufwandsübersicht duale Systeme .....	106
Abbildung 13:	Aufwandsübersicht Behörden .....	108
Abbildung 14:	Skizze eines Stufenplans zur Einführung und Ausweitung der Ausgleichsabgabe .....	112
Abbildung 15:	Stufenplan zur Einführung und Ausweitung der Ausgleichsabgabe für das Bezugsjahr 2020 (in Mio. t).....	113
Abbildung 16:	Vereinfachte schematische Darstellung der möglichen Geldströme einer Sonderabgabe zur Förderung der Recyclingfähigkeit von Verpackungen und des Rezyklateinsatzes.....	119

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Übersicht und Einschätzung zu den möglichen Lenkungswirkungen.....	25
Tabelle 2:	Marktmenge systembeteiligungspflichtiger Verpackungen 2020 (in kt).....	71

Tabelle 3:	Zugrunde liegender Steuersatz in Variante A2 (in € pro Tonne) .....	73
Tabelle 4:	Bewertungsmatrix: Verpackungsteuer (Varianten) .....	81
Tabelle 5:	Relevante Akteure .....	86
Tabelle 6:	Übersicht: Varianten in der Ausgestaltung der Ausgleichsabgabe auf nicht recycelte Verpackungsabfälle.....	91
Tabelle 7:	Übersicht: Ökologische Lenkungswirkungen der Ausgleichsabgabe .....	97
Tabelle 8:	Aufkommen aus der Ausgleichsabgabe (Basis ist 2020) .....	98
Tabelle 9:	Aufkommen aus der Ausgleichsabgabe (Basis Prognose 2022) .....	98
Tabelle 10:	Übersicht: Komplexität der materialrechtlichen Regelungsbereiche der Ausgleichsabgabe .....	103
Tabelle 11:	Übersicht: Komplexität der Verfahrensschritte zur Umsetzung der Ausgleichsabgabe.....	104
Tabelle 12:	Bewertungsmatrix Ausgleichsabgabe auf nicht recycelten Verpackungsabfall .....	114
Tabelle 13:	Relevante Akteure .....	121
Tabelle 14:	Varianten in der Ausgestaltung der Sonderabgabe .....	124
Tabelle 15:	Überschlägige Berechnung des Aufkommens aus der Sonderabgabe für Kunststoffe.....	131
Tabelle 16:	Bewertungsmatrix Sonderabgabe zur Förderung der Recyclingfähigkeit von Verpackungen und des Rezyklateinsatzes.....	138
Tabelle 17:	Bewertungsmatrix der drei Instrumente als Möglichkeit eines nationalen Äquivalents der „Plastikabgabe“ .....	141

## Abkürzungsverzeichnis

<b>AEUV</b>	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
<b>BEHG</b>	Brennstoffemissionshandelsgesetz
<b>BGBI</b>	Bundesgesetzblatt
<b>BMUV</b>	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
<b>BVerfG</b>	Bundesverfassungsgericht
<b>BVSE</b>	Bundesverband Sekundärrohstoffe und Entsorgung
<b>CDM</b>	Clean Development Mechanism
<b>DEHSt</b>	Deutsche Emissionshandelsstelle
<b>DPG</b>	Deutsche Pfand GmbH
<b>DUH</b>	Deutsche Umwelthilfe
<b>EEG</b>	Erneuerbare-Energien-Gesetz
<b>ETS</b>	Emissionszertifikatehandel der EU (Emissions Trading System)
<b>EuGH</b>	Europäischer Gerichtshof
<b>GG</b>	Grundgesetz
<b>GVM</b>	GVM Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung mbH, Mainz
<b>i. d. R.</b>	in der Regel
<b>KrWG</b>	Kreislaufwirtschaftsgesetz
<b>nEHS</b>	Nationales Emissionshandelssystem
<b>OECD</b>	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
<b>PCR</b>	Post-Consumer-Rezyklate
<b>PET</b>	Polyethylenterephthalat
<b>PIR</b>	Post-Industrial-Rezyklate
<b>PPWD</b>	Packaging and Packaging Waste Directive (EU-Verpackungsrichtlinie)
<b>ProdSG</b>	Produktsicherheitsgesetz
<b>SUPD</b>	Single-Use Plastics Directive (EU-Einwegkunststoffrichtlinie)
<b>TEHG</b>	Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz
<b>THG</b>	Treibhausgas
<b>UBA</b>	Umweltbundesamt, Dessau
<b>VerpackG</b>	Verpackungsgesetz
<b>VerpackV</b>	Verpackungsverordnung
<b>ZSVR</b>	Zentrale Stelle Verpackungsregister

## 1 Einleitung

Wie in der Leistungsbeschreibung des Projekts beschrieben, sind die absolute Verringerung des Verpackungsverbrauchs sowie die Steigerung der Kreislaufführung von Verpackungsmaterialien durch Recycling elementare Ziele, die direkt zur Einsparung von Ressourcen und zur Verringerung negativer Umweltwirkungen, wie z. B. durch CO<sub>2</sub>-Emissionen, beitragen. Dennoch steigen die Verpackungsmengen stetig und beim Design von Verpackungen spielen die Aspekte Recyclingfähigkeit und Rezyklateinsatz oftmals noch eine untergeordnete Rolle.

Neben den existierenden Vorgaben braucht es für eine funktionierende Kreislaufwirtschaft im Sinne einer ressourcenschonenden sowie natur- und umweltverträglichen Wirtschaftsweise offenbar zusätzliche ökonomische Anreize. Das Beispiel Kunststoffrecycling zeigt, dass es sich vor allem dort etabliert hat, wo es durch den ordnungsrechtlichen Rahmen eingefordert wird oder ökonomische bzw. marketingtechnische Vorteile bietet. Gleichmaßen ist davon auszugehen, dass sich ökonomische Anreize positiv auf die Verminderung des Rohstoffverbrauchs für Verpackungen auswirken. Indem sie ressourcenintensive Verpackungen verteuern und ressourcenschonende Verpackungsalternativen attraktiver machen, können sie einen Einfluss auf Kaufentscheidungen und Konsumverhalten ausüben.

Ein Ziel dieses Vorhabens ist die Schonung von Ressourcen sowie die Minderung negativer Umweltwirkungen bei der Nutzung von Verpackungen. Im Rahmen des Vorhabens ist unter anderem die umfassende Prüfung einer Maßnahme auf Grundlage des EU-Eigenmittels auf nicht recycelte Verpackungsabfälle aus Kunststoff vorgesehen, die aus einer zuvor identifizierten Palette an potenziell möglichen ökonomischen Instrumenten ausgewählt wird. Bei der Entwicklung der ökonomischen Instrumente wird darauf geachtet, bereits bestehende und absehbare neue Instrumente und Regelwerke zu berücksichtigen, diese in Beziehung zu setzen und bestenfalls hierauf aufzubauen (z. B. VerpackG). Die vorgeschlagenen Instrumente werden jeweils bezüglich ihrer rechtlichen Machbarkeit, Praktikabilität, ihrer ökonomischen Auswirkungen und potenziellen Lenkungswirkung bewertet. Ergebnis des Vorhabens sollen umsetzungsreife Instrumentenvorschläge sein, welche der Bundesregierung u. a. als Grundlage für eine Maßnahme auf Grundlage des EU-Eigenmittels auf nicht recycelte Verpackungsabfälle aus Kunststoff dienen, wobei die ökologischen Lenkungswirkungen dabei im Zentrum stehen und darauf basierend auch der Fokus erweitert werden kann.

## 2 Definitionen

Für ein gemeinsames Verständnis der in diesem Bericht verwendeten Begriffe wird zunächst auf einige Begrifflichkeiten zu Produkten und Verpackungen eingegangen:

**Produkte** sind auf technischem Wege hergestellte Güter und umfassen neben allen Arten von Produkten des täglichen Bedarfs auch Verpackungen. Zum Zwecke dieser Darstellungen werden Verpackungen allerdings separat behandelt und als solche titulierte (eigene Definition).

**Verpackungen** sind laut § 3 Abs. 1 S. 1 Verpackungsgesetz (abgekürzt „VerpackG“)<sup>1</sup> „aus beliebigen Materialien hergestellte Erzeugnisse zur Aufnahme, zum Schutz, zur Handhabung, zur Lieferung oder zur Darbietung von Waren [...]“

**Einwegprodukte** sind Produkte, die zur einmaligen kurzzeitigen Benutzung konzipiert sind (eigene Definition).

**Kunststoffprodukte** sind Produkte, die ganz oder teilweise aus Kunststoff bestehen, wobei keine klare Abgrenzung bzw. Schwellenwert zu Produkten besteht, die neben Kunststoff auch noch andere Materialien enthalten (eigene Definition).

**Kunststoffverpackungen** sind Verpackungen, die ganz oder teilweise aus Kunststoff bestehen. Allerdings werden Verpackungen, „die aus zwei oder mehr unterschiedlichen Materialarten bestehen, die nicht von Hand getrennt werden können“, nach § 3 Abs. 5 VerpackG als Verbundverpackungen bezeichnet. Die Definition der Materialart orientiert sich ebenfalls an den im VerpackG getroffenen Unterscheidungen (eigene Definition, angelehnt an das VerpackG).

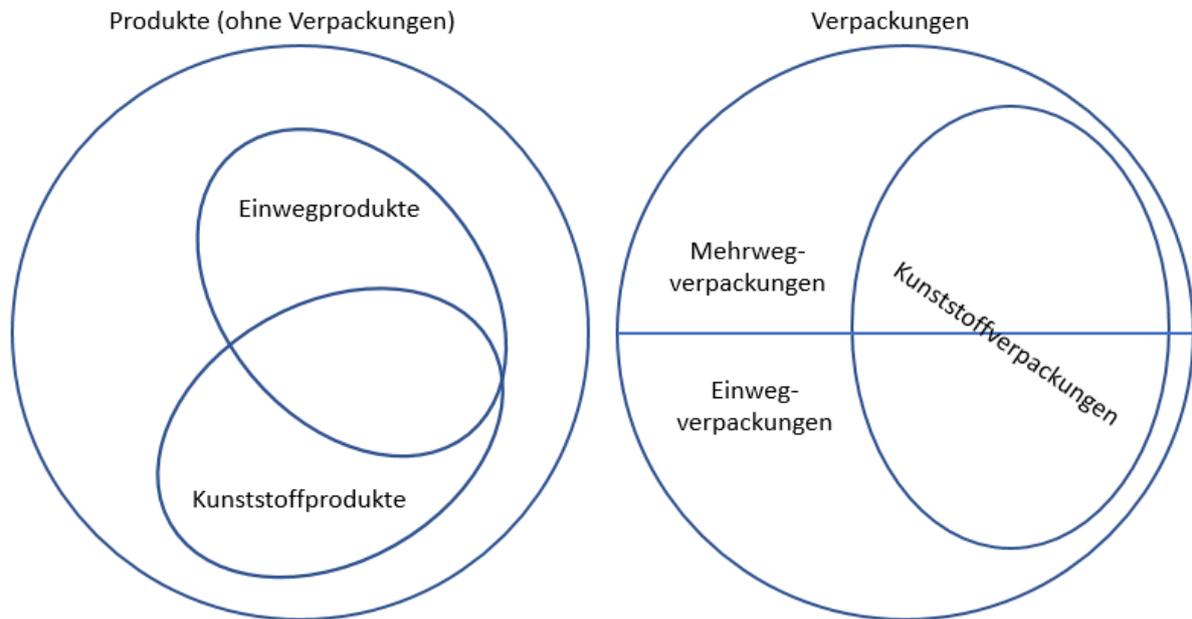
**Mehrwegverpackungen** sind laut § 3 Abs. 3 VerpackG „Verpackungen, die dazu konzipiert und bestimmt sind, nach dem Gebrauch mehrfach zum gleichen Zweck wiederverwendet zu werden und deren tatsächliche Rückgabe und Wiederverwendung durch eine ausreichende Logistik ermöglicht sowie durch geeignete Anreizsysteme, in der Regel durch ein Pfand, gefördert wird.“

**Einwegverpackungen** sind laut § 3 Abs. 4 VerpackG „Verpackungen, die keine Mehrwegverpackungen sind.“

---

<sup>1</sup> Verpackungsgesetz vom 5. Juli 2017 (BGBl. I S. 2234), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 22. September 2021 (BGBl. I S. 4363) geändert worden ist.

**Abbildung 1: Überblick über die verwendete Klassifizierung von Produkten und Verpackungen**



Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut

Weitere Begrifflichkeiten – insbesondere im Bereich der Verpackungen – beziehen sich auf die im VerpackG verwendeten Definitionen.

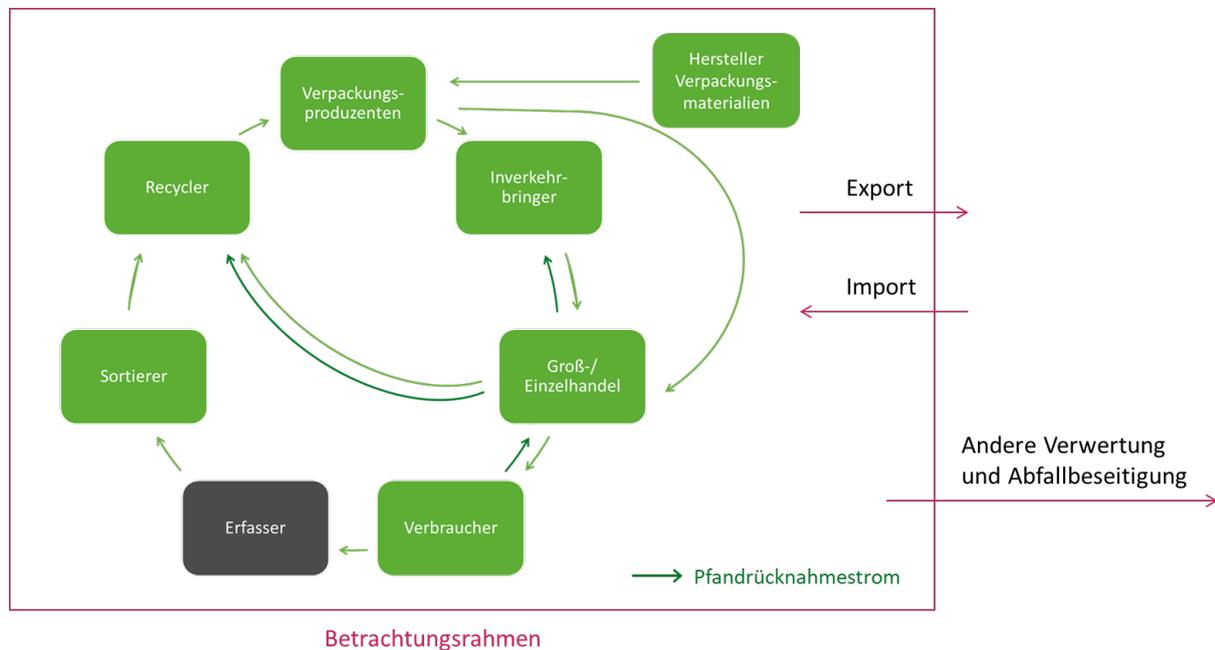
### 3 Akteure des Verpackungssektors

Im Bereich der Verpackungen sind die wichtigsten Akteure folgende:

- ▶ Hersteller von Verpackungsmaterialien
- ▶ Verpackungsproduzenten
- ▶ Inverkehrbringer
- ▶ Groß-/ Einzelhandel
- ▶ Logistiker
- ▶ Verbraucher
- ▶ Systeme nach § 3 Absatz 16 VerpackG (“duale Systeme”)
- ▶ Sortierer
- ▶ Recycler

Die Beziehung der Akteure untereinander ist in Abbildung 2 dargestellt. Die Akteure aus dem Bereich der Abfallerfassung spielen im Verpackungssektor eine Rolle, werden aber nicht näher betrachtet, da diese kaum einen Einfluss auf die Verringerung des Verpackungsverbrauchs oder die Verbesserung der Kreislaufführung haben. Betrachtet wird jedoch der Im- und Export von Verpackungen entlang des gesamten Lebenszyklus.

**Abbildung 2: Verpackungskreislauf: Hauptakteure und Hauptströme**



Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut

Die **Hersteller von Verpackungsmaterialien** stellen die Materialien her, aus denen anschließend die Verpackungen produziert werden. Beispiele für Verpackungsmaterialien sind

Kunststoffe, Papier und Kartonage, diverse Verbunde, Glas oder Metalle, wie z. B. Aluminium. Ausgangsmaterialien können primäre oder sekundäre Rohstoffe (Neuware oder Rezyklate) sein.

**Verpackungsproduzenten (§ 3 Abs. 14 VerpackG)** verarbeiten diese Materialien zu fertigen Verpackungen, die als Verkaufsverpackungen (Service- und Versandverpackungen), Umverpackungen und Transportverpackungen verwendet werden. Verkaufsverpackungen werden an den Endverbraucher weitergegeben und dienen der Übergabe bzw. dem Versand der Waren. Transportverpackungen sollen die Handhabung und den Transport von Waren erleichtern und sind nach VerpackG „typischerweise nicht zur Weitergabe an den Endverbraucher bestimmt“. Füllen die Verpackungsproduzenten ein Produkt zum Verkauf ab, sind sie zusätzlich Inverkehrbringer (siehe nachfolgende Definition).

**Inverkehrbringen** ist nach § 3 Abs. 9 VerpackG „jede entgeltliche oder unentgeltliche Abgabe an Dritte im Geltungsbereich dieses Gesetzes mit dem Ziel des Vertriebs, des Verbrauchs oder der Verwendung. Nicht als Inverkehrbringen gilt die Abgabe von im Auftrag eines Dritten befüllten Verpackungen an diesen Dritten, wenn die Verpackung ausschließlich mit dem Namen oder der Marke des Dritten oder beidem gekennzeichnet ist“. Dies bedeutet, dass nach VerpackG sowohl Hersteller der verpackten Produkte als auch sonstige Vertreiber von Verpackungen Inverkehrbringer sind. Die Inverkehrbringer erhalten die Verpackungen entweder von den Verpackungsproduzenten oder, im Fall von Mehrwegverpackungen, vom Groß- und Einzelhandel. Mehrwegverpackungen müssen eventuell vor erneuter Inverkehrbringung gereinigt werden. Vor allem im Bereich des Onlinehandels gelangen die Waren samt Verpackung von den Inverkehrbringern direkt zu den Verbrauchern, ansonsten werden die verpackten Produkte von Groß- und Einzelhändlern vertrieben. Nach VerpackG unterliegt der Inverkehrbringer, der „mit Ware befüllte Verkaufs- und Umverpackungen in Verkehr bringt, die nach Gebrauch typischerweise beim privaten Endverbraucher als Abfall anfallen“ (sogenannte systembeteiligungspflichtige Verpackungen nach § 3 Abs. 8 VerpackG), besonderen Pflichten wie der Systembeteiligungspflicht. Um Verwechslungen zu vermeiden, wird im Folgenden immer von Inverkehrbringer oder Produzenten gesprochen, je nachdem wer gemeint ist, und die Bezeichnung Hersteller vermieden.

**Groß- und Einzelhändler** lagern und verkaufen die verpackten Produkte. Außerdem sorgen sie für die Rückgabe der Mehrwegverpackungen an die Inverkehrbringer sowie von Einwegverpackungen an Recycler. Einwegverpackungen können Transportverpackungen oder pfandpflichtige Verkaufsverpackungen sein.

**Verbraucher** beziehen und nutzen die Produkte. Nach deren Gebrauch ist zwischen (unbepfandeten) Einwegverpackungen und Einweg- bzw. Mehrwegverpackungen mit Pfand zu unterscheiden. Unbepfandete Einwegverpackungsabfälle werden vom Verbraucher entsorgt, bepandete Verpackungen gegen das Pfandentgelt an den Handel oder Inverkehrbringer zurückgegeben, die die Verpackungen entsorgen bzw. wiederverwenden.

Die **dualen Systeme** sind privatwirtschaftliche Unternehmen. Sie organisieren die Sammlung, Sortierung und Verwertung von bestimmten als Abfall anfallenden Verpackungen, die im VerpackG als systembeteiligungspflichtig definiert sind. Damit übernehmen sie verschiedene Aufgaben im Verpackungssektor. Die Verwertung muss über einen sogenannten Mengenstromnachweis kalenderjährlich dokumentiert werden. Die dualen Systeme finanzieren sich über Beteiligungsentgelte der Inverkehrbringer von Verpackungen.

Von **Erfassern** gelangen die Einwegverpackungsabfälle zu **Sortierern**, die diese nach Materialien bzw. Sortierfraktion klassifizieren und sortieren. In der Regel werden in einer Anlage entweder Verpackungsabfälle aus den dualen Systemen oder anderen Abfallquellen (z. B.

aus Gewerbeabfällen) sortiert. Die sortierten Verpackungsabfälle gelangen, teilweise über Händler, zu den Recyclern.

**Recycler** bereiten die Materialien der gebrauchten Verpackungen für die Verpackungsproduzenten und Produzenten von Produkten anderer Sektoren auf, sodass diese aus den Materialien (Sekundärrohstoffe, Rezyklate) wieder neue Verpackungen/Produkte herstellen können. Teilweise werden auch stoffgleiche Nichtverpackungen, z. B. aus der Wertstofftonne, recycelt. Können die Materialien entlang des Lebenszyklus der Verpackungen nicht recycelt werden bzw. landen als Fehlwurf nicht im richtigen Entsorgungssystem, werden diese anderweitig verwertet oder beseitigt. Dabei werden sie dem Kreislauf entzogen und liegen somit außerhalb des Betrachtungsrahmens.

Schlussfolgernd ist das Akteursfeld für den Verpackungssektor sehr umfangreich. Es gibt somit zahlreiche Punkte, um mit ökonomischen Instrumenten anzudocken. Je nach Feld müssen verschiedene Akteure mit einem ökonomischen Instrument adressiert werden, da sich andernfalls Lücken in der dahinterstehenden Regulierung auftun könnten, indem zur Abgabenvermeidung bestimmte Schritte bzw. Akteure in der Wertschöpfungskette übersprungen werden oder Förderungen nicht alle Akteure erreichen. Dies wäre zum Beispiel der Fall, wenn ein Instrument Produzenten direkt adressiert. Für den Import müssten dann auch die Inverkehrbringer adressiert werden, da diese ansonsten vom Instrument nicht betroffen wären.

Je nach erwünschter Lenkungswirkung sollten diejenigen Akteure angesprochen werden, die tatsächlich Einfluss auf die Erreichbarkeit der zu erzielenden Lenkungswirkung besitzen. Zum Beispiel sollte für eine Erhöhung der Recyclingfähigkeit das Instrument am besten die Verpackungsproduzenten oder die Inverkehrbringer adressieren, da diese die Recyclingfähigkeit am ehesten beeinflussen können.

Für eine Auswahl der passenden ökonomischen Instrumente müssen zunächst die zu erzielenden Lenkungswirkungen diskutiert werden, was im folgenden Abschnitt (Kapitel 4) geschieht.

## 4 Sammlung und Diskussion möglicher Lenkungswirkungen

Ziel der zu erarbeitenden ökonomischen Instrumente ist die möglichst umfassende Schonung von Ressourcen und Minderung negativer Umweltwirkungen bei der Nutzung von (Kunststoff-)Verpackungen. Um dies zu erreichen, sollen ökonomische Instrumente – neben der rechtssicheren und praktikablen Umsetzung – Lenkungswirkungen entfalten, die diesem Ziel entsprechen, ohne dass dabei ungewünschte Nebeneffekte und Fehlsteuerungen entstehen. Im Gegensatz zu ordnungsrechtlichen Maßnahmen haben ökonomische Instrumente den Vorteil, dass sie unter wohlfahrtsökonomischen Gesichtspunkten betrachtet vorteilhafter sind, da die jeweilige Lenkungswirkung (z. B. niedrigerer Ressourcenverbrauch oder positive Umweltwirkungen) mit geringeren Kosten erzielt wird. Dieses Kapitel sammelt und analysiert mögliche Lenkungswirkungen, die mit diesen Instrumenten erzielbar sein sollten und dient damit als Basis für deren weitere Ausgestaltung.

### 4.1 Lenkung weg von Kunststoff als Verpackungsmaterial (Verteuerung der Verwendung von Kunststoffen)

Kunststoffe werden aufgrund ihres Ursprungs mitunter – im Vergleich zu anderen Materialien wie z. B. Glas, Papier, Baumwolle oder Metall – als weniger nachhaltig angesehen. Dies wird durch eine global zunehmende Nutzung, einen steigenden Eintrag in die Umwelt sowie einen verbesserten Wissensstand zu möglichen Umweltrisiken ausgehend von Additiven und Mikroplastik weiter verstärkt. Ökobilanzielle Betrachtungen zeigen allerdings, dass Kunststoffe in vielen Anwendungen gegenüber anderen Materialien Umweltvorteile aufweisen – oft aufgrund des vergleichsweise geringen Gewichts. Hier muss allerdings einschränkend angefügt werden, dass Effekte wie z. B. die Beeinträchtigung von Ökosystemen durch den Kunststoffeintrag noch nicht vollständig erforscht sind und damit auch ökobilanziell nicht voll erfasst werden können. Dennoch erscheint eine Lenkung weg von Kunststoffen und hin zu anderen Materialien derzeit in Deutschland aus Umweltsicht nicht pauschal sinnvoll, auch weil die Abfallerfassung in Deutschland in vielen Bereichen gut entwickelt ist und Einträge von Kunststoff und Mikroplastik in die Umwelt in großen Teilen auf einige Hauptquellen und Teilströme zurückgeführt werden können, (Reifenabrieb, Zigarettenfilter, Mikropartikel von synthetischen Textilien...). Die Frage nach den möglichen Wirkungen einer Substitution von Kunststoffen durch andere Materialien bedarf daher einer differenzierten Betrachtung der jeweiligen Anwendungsfelder und Teilströme.

### 4.2 Lenkung hin zu Mehrweglösungen (Verteuerung von Einweglösungen)

Die mehrfache Nutzung von Verpackungen gilt als wesentlicher Hebel für Ressourcenschonung und Umweltentlastungen, da damit die Herstellung neuer Verpackungen vermieden werden kann. Weiterhin ist Mehrweg als Teil der Vermeidung von Verpackungsabfall und der Schonung von Ressourcen auf einer höheren Ebene der Abfallhierarchie angesiedelt und für Getränkeverpackungen im VerpackG mit einem Ziel von 70 % Mehrweganteil versehen. Es ergeben sich allerdings durch Rücknahmelogistik, Reinigung und Wiederbereitstellung zusätzliche Umweltauswirkungen, die Umweltvorteile teilweise kompensieren. Ein Vergleich von Ökobilanzen zu Getränkeverpackungen zeigt dennoch, dass aus Umweltsicht Mehrweglösungen in den meisten Fällen einer Einweglösung deutlich überlegen sind, wobei in Einzelfällen eine Gleichwertigkeit nicht auszuschließen ist (z. B. Vergleich Glas-Mehrweg mit Getränkeverbundkarton) (Detzel et al. 2016). Vorteile ergeben sich insbesondere dann, wenn die Umlaufzahlen hoch und die Transportdistanzen niedrig gehalten werden können, was

insbesondere durch robuste Designs und produzentenübergreifende Poolösungen erreicht werden kann.

### **4.3 Lenkung hin zu einem geringeren Materialeinsatz (Verteuerung der eingesetzten Materialmenge)**

Bei Verpackungen kann eine Verteuerung der eingesetzten Materialmenge (beispielsweise durch eine materialbezogene Verbrauchssteuer) einen Anreiz schaffen, diese – vor allem im Hinblick auf überdimensionierte Verpackungen – materialeffizient zu designen und einzusetzen. Darüber hinaus führt auch der Verzicht auf nicht notwendige zusätzliche Um- oder Einzelverpackungen oder der Verkauf unverpackter Ware zu Materialeinsparungen. Es sind zwar ebenso Fälle denkbar, in denen ein geringerer verpackungsbezogener Materialeinsatz zu Schäden und einer verringerten Lebensdauer des verpackten Produktes führt. Angesichts der häufig beobachteten Mehrfachverpackung sowie überdimensionierter Verpackungen (die zumindest zum Teil durch Werbung und Marketing motiviert ist), erscheinen aber vielfache Einsparmöglichkeiten vorhanden, die hier als weitestgehend unkritisch zu bewerten sind.

Bei einer Verteuerung der eingesetzten Materialmenge sind dennoch verschiedene weitere mögliche, nicht-intendierte Effekte zu berücksichtigen, denen effektiv begegnet werden sollte:

- ▶ Aufgrund von Unterschieden bei spezifischem Gewicht und typischen Wandstärken von Verpackungsmaterialien (z. B. Kunststoff, Karton, Glas, Metall) wären bei einem gewichtsbezogenen Einheitstarif Verschiebungen weg von Glas- und Metallverpackungen und hin zu Kunststoffverpackungen bzw. Verbundverpackungen sehr wahrscheinlich. Solche Substitutionen können zwar in manchen Fällen Umweltentlastungen ergeben (siehe u. a. ifeu 2021), diese sind aber nicht sehr zielgerichtet. Ebenso sind viele Fälle denkbar, in denen solche Materialsubstitutionen zu gleichen oder gar höheren Umweltbelastungen führen würden. Um solche nicht-intendierten Effekte zu vermeiden, müsste eine Tarifstruktur ausgestaltet werden, durch die Verpackungsmaterialien unterschiedlich stark belastet würden (geringere Belastung von üblicherweise schwereren Verpackungsmaterialien wie z. B. Glas).
- ▶ Die Bestimmung der Tarifstruktur kann mit zusätzlichen Ökobilanzen von jeweils ähnlichen Verpackungsgruppen abgesichert und ausdifferenziert werden, sodass Materialsubstitutionen nicht ausgeschlossen, sondern gezielt gelenkt werden könnten (siehe auch Abschnitt 4.8).
- ▶ Mehrwegverpackungen sind aufgrund der höheren Anforderungen an die Stabilität i. d. R. schwerer als Einwegverpackungen, wobei sie aufgrund der mehrfachen Nutzung dennoch i. d. R. als ressourceneffizienter einzustufen sind (siehe auch Abschnitt 4.1). Eine gewichtsbezogene Verteuerung aller Verpackungsarten könnte somit Mehrweglösungen benachteiligen und zu einer Verschiebung hin zu Einwegverpackungen bewirken. Je nach Adressaten kann dem entweder damit entgegengesteuert werden, dass Mehrwegverpackungen pauschal von einer Verteuerung ausgenommen sind, Mehrwegverpackungen nur beim erstmaligen Inverkehrbringen besteuert werden oder die Materialmenge auf die zu erwartenden Umläufe / Nutzungszyklen umgeschlagen wird (wobei Letzteres eher überkompliziert sein dürfte). Für eine Ausnahme der Besteuerung sollte es allerdings nicht ausreichend sein, dass eine Verpackung grundsätzlich mehrwegfähig ist. Sie müsste auch tatsächlich mehrere Umläufe absolvieren und mehrfach befüllt werden. Die Lenkungswirkung sollte demnach in Richtung Umlaufzahl und Wiederbefüllung wirken.

#### **4.4 Lenkung hin zu biologisch abbaubaren Materialien (Verteuerung nicht-biologisch abbaubarer Materialien)**

Angesichts der steigenden gesellschaftlichen Thematisierung des Abfallproblems, einschließlich der Einträge von Kunststoffen in Umwelt und Ökosysteme, erscheint eine Steuerung hin zu biologisch abbaubaren Materialien auf den ersten Blick folgerichtig. Hier ist allerdings zu bedenken, dass ein Wechsel auf eine biologisch abbaubare Verpackungsgestaltung nicht zwangsläufig Umweltvorteile mit sich bringt. Dies ergibt sich insbesondere aus den folgenden Punkten:

- ▶ Biologisch abbaubare Materialien haben aufgrund ihrer Eigenschaften Einschränkungen in Anwendungen mit Lebensmittelkontakt (Löw et al. 2021). Zudem bedeutet das Attribut „biologisch abbaubar“ nicht, dass sich das Material nach (sachgemäßer oder auch unsachgemäßer) Entsorgung innerhalb einer vertretbaren Zeit zersetzt. Selbst Kompostieranlagen sind oft nicht für biologisch abbaubare Kunststoffe ausgelegt bzw. letztere zersetzen sich nicht ausreichend schnell, sodass diese oft als Störstoffe betrachtet werden (DUH 2018). Darüber hinaus ist die Entsorgung von Verpackungsabfällen aus biologisch abbaubaren Kunststoffen über die Biotonne nicht erlaubt (§ 9a, § 2 Abs. 1 i. V. m. Anhang 1 Nr. 1 a) BioAbfV<sup>2</sup>). Eine Substitution von Kunststoffen durch beispielsweise beschichtetes Papier bringt in ökobilanzieller Hinsicht (z. B. bzgl. Treibhausgasemissionen) ebenfalls nicht immer Vorteile, selbst wenn dieses biologisch abbaubar gestaltet ist.
- ▶ Gleichzeitig gibt es für biologisch abbaubare Kunststoffverpackungen keine Sortier- und Recyclinginfrastruktur. Bei Fehlsortierung können sie zu Problemen beim etablierten Kunststoffrecycling führen. Nach derzeitigen Rahmenbedingungen in Deutschland entziehen sie sich dem Recycling und müssen energetisch verwertet werden (Burgstaller et al. 2018; Umweltbundesamt 2020).

Abschließend kann gefolgert werden, dass eine pauschale Steuerung hin zu biologisch abbaubaren Materialien nicht empfohlen werden kann.

#### **4.5 Lenkung hin zu biobasierten Materialien (ökonomische Benachteiligung nicht-biobasierter Materialien)**

Ein Wechsel der Rohstoffbasis hin zu biotischen Rohstoffen wie Holz, Stärke oder Zellulose wird verschiedentlich als vorteilhaft für die Umwelt wahrgenommen. Ein Wechsel zu biogenen Rohstoffen stellt allerdings in den meisten Fällen keine wirklich nachhaltigere Alternative dar:

- ▶ Aus ökobilanzieller Sicht sind biobasierte Kunststoffe konventionellen Kunststoffen nicht überlegen. Zwar sind gewisse Einsparungen bei Treibhausgasemissionen möglich, andere Umweltauswirkungen wie z. B. Versauerungs- und Eutrophierungspotenzial sind jedoch höher (Löw et al. 2021). Ähnlich verhält es sich beim Vergleich von anderen biobasierten Materialien wie z. B. Papier mit Kunststoffen.
- ▶ Bei der Nutzung biogener Rohstoffe wie Holz, Stärke oder Zellulose werden landwirtschaftliche Flächen und Anbausysteme beansprucht. Dabei kommt es nicht nur zu Aufwendungen von Energie, Wasser und Agrochemikalien, sondern auch ebenso zur möglichen Konkurrenz zur Nahrungsmittelproduktion. Entsprechende Konkurrenz wurde

---

<sup>2</sup> Bioabfallverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. April 2013 (BGBl. I S. 658), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 28. April 2022 (BGBl. I S. 700) geändert worden ist.

schon ausgiebig im Zusammenhang mit der energetischen Nutzung biogener Ressourcen diskutiert und ist unter dem Stichwort „Tank-Teller-Problem“ bekannt.

- Anders könnte es sich bei der Nutzung von Abfall- bzw. Reststoffen verhalten, sofern hier keine anderen Nutzungskonkurrenzen / ökologisch nachteilige Verlagerungseffekte entstehen bzw. diese Abfälle bisher nur energetisch verwertet werden. Damit könnte es unter Umständen sinnvoll sein, daraus Kunststoffe herzustellen. Dies ist allerdings schwer nachzuweisen und wird allgemein eher die Ausnahme als die Regel für die Herstellung biobasierter Materialien sein. In einer Industrie ohne fossile Kohlenstoffressourcen müssen alle Primärkunststoffe aus biogenen Ressourcen bzw. CO<sub>2</sub> hergestellt werden. Da die Menge an biogenen Rohstoffen sehr begrenzt ist und viele Teile der Industrie darauf angewiesen sind, kann dies nicht allein durch organische Abfälle gedeckt werden. Schon heute konkurrieren Nahrungs-, Futtermittel- und Kraftstoffverbrauch um Biomasse.

Insofern kann gefolgert werden, dass eine pauschale Steuerung hin zu biobasierten Materialien nicht empfohlen werden kann.

#### **4.6 Lenkung hin zu besserer Recyclingfähigkeit (Verteuerung von Verpackungen mit schlechten Recyclingeigenschaften)**

Der Grad der Recyclingfähigkeit von Verpackungen hängt wesentlich von der Materialzusammensetzung und dem Design ab und es besteht weitgehender Konsens, dass recyclinggerechtes Design die Kreislaufführung und die Schonung von Ressourcen deutlich verbessern kann. Insofern besteht bei Ansätzen zur Verbesserung der Recyclingfähigkeit von Verpackungen ein beträchtliches Umweltentlastungspotenzial. Herausforderungen bestehen allerdings bei der objektiven Bestimmung und Bewertung der verpackungsbezogenen Recyclingfähigkeit. Es kann dabei auf den jeweils aktuellen Mindeststandard der Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister zurückgegriffen werden. Dieser erlaubt es, alle gängigen Verpackungsarten in Deutschland anhand der Kriterien (1) Vorhandensein einer Sortier- und Verwertungsinfrastruktur für ein hochwertiges werkstoffliches Recycling, (2) Sortier- und Trennbarkeit, und (3) eventuelle Recyclingunverträglichkeiten durch enthaltene Stoffe zu bewerten. (Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister 2022)

#### **4.7 Lenkung hin zu höherem Rezyklateinsatz (Verteuerung von Verpackungen mit geringem Rezyklateinsatz)**

Der Einsatz sekundärer Rohstoffe (Rezyklate) gilt bei gewissen Materialien (z. B. Papier und Glas) schon seit vielen Jahren als wesentliches Nachhaltigkeitskriterium. Ziel ist es dabei, Ressourcen bzw. Primärrohstoffe zu schonen und CO<sub>2</sub>-Emissionen zu mindern. Eine erhöhte Nachfrage nach entsprechenden Sekundärrohstoffen stärkt die wirtschaftliche Grundlage des Recyclings und fördert damit eine Sammel- und Recyclinginfrastruktur für ein hochwertiges Recycling. Dies ist insbesondere bei solchen Materialien wichtig, die hinsichtlich Kosten und/oder Qualitätsmerkmalen gegenüber Alternativen aus Primärmaterialien im Nachteil sein können. Dies ist z. B. bei Kunststoffen der Fall. Im Papierbereich bestehen zwar ähnliche Probleme, dort ist der Rezyklateinsatz jedoch schon weit etabliert.

In diesem Zusammenhang gilt eine relative Verteuerung von primären Materialien wie Kunststoff oder Papier (bzw. Vergünstigung von Rezyklaten) als möglicher wirksamer Ansatz zur Förderung hochwertiger Sammel- und Recyclingsysteme. Weiterhin zeigen weltweite freiwillige und verbindliche Verpflichtungen, den Rezyklateinsatz bei PET-Flaschen auf mindestens 25% zu erhöhen, deutliche Wirkung auf die Nachfrage und damit auf den globalen

Preis von recyceltem PET (rPET) und erhöhen die wirtschaftliche Attraktivität von Sammlung und Recycling (Packaging Europe 2022).

Zur Ausgestaltung einer entsprechenden Lenkung sind folgende Aspekte zu beachten:

- ▶ Bei Verpackungen, die in Kontakt mit Lebensmitteln kommen, ist der Einsatz von recycelten Kunststoffen in der EU, von wenigen Ausnahmen abgesehen, aufgrund gesetzlicher Regelungen derzeit weitestgehend auf rPET beschränkt. Dies wird sich auch mit der neuen Verordnung zum Einsatz von Kunststoffzyklaten in Materialien mit Lebensmittelkontakt<sup>3</sup> nur sehr langsam ändern.
- ▶ Bei Glas (Behälterglas im Verpackungsbereich) und Metallen ist der Einsatz von recycelten Rohstoffen bereits weit verbreitet. Ob eine weitere Steigerung mittels Verteuerung primärer Materialien möglich und aus Umweltsicht sinnvoll erscheint, wäre zu prüfen.
- ▶ Der konkrete Gehalt sekundärer Rohstoffe kann in aller Regel nicht analytisch bestimmt werden. Insofern müsste eine Implementierung auf zusätzliche Begleitinformationen – einschließlich externer Zertifizierungen – zurückgreifen.

#### **4.8 Lenkung hin zu mehr Recycling (Vermeidung von Verbrennung und Deponierung)**

Obwohl in Kapitel 4.7 schon der Rezyklateinsatz betrachtet wird, muss auch das Recycling allgemein betrachtet werden. Meist ist das Recycling von Verpackungen nicht mit einem erhöhten Rezyklateinsatz in Verpackungen selbst verbunden. Bestimmte Instrumente, die eine Erhöhung der Recyclingquote zum Ziel haben, fördern nur das Recycling allgemein. Dies ist dennoch positiv zu werten, solange damit insgesamt gesehen Ressourcen eingespart und Treibhausgas-Emissionen (THG-Emissionen) vermieden werden. Ein Nachteil stellt ggf. der Verlust von höherwertigen Materialien dar, die somit durch ggf. CO<sub>2</sub>- und Ressourcen intensive Produktion wiedergewonnen werden müssen, wenn recycelte höherwertige Materialien nicht in ihrer ursprünglichen Anwendung eingesetzt werden. Ein Beispiel stellt der Ersatz von Holz oder Beton durch recycelten Kunststoff dar, was allgemein als Downcycling beschrieben wird. Dementsprechend sollte die Lenkung hin zu höherem Rezyklateinsatz im Verpackungsbereich gegenüber der Lenkung zu mehr Recycling allgemein bevorzugt werden. Eine Alternative zur Lenkung hin zu mehr Recycling allgemein stellt die Gestaltung des Instruments nur zu Gunsten von hochwertigem Recycling dar, wobei es um Ersatz von Neuware desselben Materials geht (s. Abschnitt 4.10).

#### **4.9 Lenkung hin zu CO<sub>2</sub>-extensiven Verpackungen (Verteuerung CO<sub>2</sub>-intensiver Verpackungen)**

Angesichts der Schwierigkeiten, materialspezifische Anforderungen zur Verbesserung der Umwelteigenschaften von Verpackungen zu stellen (siehe u. a. Abschnitte 4.1 und 4.5), drängt sich die Frage auf, ob verpackungsbezogene Ökobilanzergebnisse wie THG-Emissionen als Bemessungsgrundlage für eine Steuerung verwendet werden können. So wäre denkbar, entweder jede Verpackung eines Herstellers einzeln zu bilanzieren oder diese in Gruppen ähnlicher Verpackungen (ähnlich hinsichtlich Funktionen, Materialien) einzuteilen und mit pauschalisierten Ökobilanzwerten zu hinterlegen.

---

<sup>3</sup> Verordnung (EU) 2022/1616 vom 15. September 2022 über Materialien und Gegenstände aus recyceltem Kunststoff, die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen, und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 282/2008)

Insbesondere beim ersten Vorgehen stellen sich allerdings verschiedene Fragen, da die Ergebnisse von Ökobilanzen im hohen Maße von Annahmen zu Transportwegen, Entsorgungsverhalten der Nutzer, Recyclingraten und den Umlaufzahlen (bei Mehrweglösungen) abhängen. Ebenso spielen methodische Aspekte wie die Systemallokation eine wichtige Rolle. Insofern sind Ökobilanzergebnisse nur dann vergleichbar, wenn sie nach jeweils einheitlichen Regeln erstellt wurden. Zwar existieren methodische Arbeiten zur Vereinheitlichung von Ökobilanzen im Verpackungsbereich (Detzel et al. 2016; Müller und Granados 2022), diese sind aber nur jeweils für ein sehr enges Verpackungssegment gültig (Getränkeverpackungen, flexible Verpackungen) und zudem aufwändig in der Anwendung. Eine systematische Anwendung auf ein breites Spektrum an Verpackungen und Verpackungsproduzenten erscheint daher kaum möglich.

Erfolgsversprechender erscheint hingegen eine Einteilung von Verpackungen in ähnliche Gruppen, die dann einmalig (und ggf. mit periodischen Aktualisierungen) bilanziert würden. Die Ergebnisse könnten zur intendierten Lenkung (z. B. stärkere Verteuerung CO<sub>2</sub> intensiver Verpackungen) herangezogen werden. Dieses Vorgehen weist Schnittstellen zum Vorgehen in Abschnitt 4.3 auf und kann vor allem unterstützend bei der Festlegung der Tarifstaffelung verwendet werden.

#### **4.10 Lenkung hin zu hochwertigem Recycling bzw. Kreislaufführung**

Unter ökologischen Gesichtspunkten sollte das Ziel eines Instrumentes auch immer die Vermeidung von Emissionen und die Schonung von Ressourcen sein. Dies ist auch bei einer kaskadenartigen Nutzung von Materialien möglich. Ziel sollte immer die Vermeidung von Abfall und der Ersatz von Neuware sein. Wenn zum Beispiel durch Kunststoffrezyklate Beton oder Holz ersetzt werden, ist dies jedoch meist nicht ökologisch förderlich. Daher ist eine Lenkung zu hochwertigem Recycling anzustreben, bei dem materialgleiche Neuware ersetzt wird. Dies ist jedoch von den gesetzlichen Vorgaben bzgl. Recyclingquoten bisher nicht gefordert. Weiterhin spielt die Herkunft der Rezyklate eine Rolle (Anfallstelle der ursprünglichen Abfälle), um keine Anreize entgegen der Abfallvermeidung zu setzen. Daher muss bei jedem Instrument genau überlegt werden, inwiefern die Herkunft der Rezyklate eingeschränkt werden soll bzw. kann. Beispiel dafür sind Post-Industrial Rezyklate (PIR) im Vergleich zu Post-Consumer Rezyklate (PCR).

Das gleiche gilt für die Art des Recyclings. Es muss dementsprechend gut bedacht werden, welche Formen der Verwertung als Recycling anerkannt und gefördert werden, um Fehlanreize und Lock-In-Effekte zu vermeiden.

Um allerdings zu einer vollständigen zirkulären Wirtschaft zu kommen, müssen in allen Bereichen Rezyklate eingesetzt werden können. Dies ist meist nur durch geschlossene Kreisläufe zu erreichen, also z. B. wenn PET aus Getränkeflaschen wieder in Getränkeflaschen eingesetzt werden. Falls die Anstrengung, auch in derart hochwertigen Anwendungen Rezyklat einzusetzen, nicht schon jetzt verfolgt wird, sind bei einem wachsenden Recyclingmarkt ab einem bestimmten Punkt keine weiteren Absatzmärkte für Rezyklate vorhanden und die zuvor versäumte technische und organisatorische Entwicklung muss in zu kurzer Zeit aufgeholt werden.

Um zu einem hochwertigen Recycling zu kommen, muss die getrennte Sammlung bzw. gute Sortierung und Aufbereitung von Rezyklaten gefördert werden. Dies ist teilweise mit höheren Emissionen des Recyclingprozesses und zusätzlichen Kosten verbunden. Dies muss bei der Gestaltung der Instrumente mitbedacht werden. Dennoch zeigen Berechnungen zu den

entstehenden Emissionen, dass die Sammlung und Sortierung bisher nur sehr wenig zu den Gesamtemissionen beitragen (Bulach et. al., 2022b).

#### 4.11 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Zu Beginn der Suche nach Instrumenten muss geklärt werden, welche der Lenkungswirkungen zentral verfolgt werden sollen. Teilweise ergänzen sich diese. Mehrweglösungen gehen aufgrund des dahinterstehenden Sammelsystems auch oft mit einer erhöhten Recyclingfähigkeit einher und senken den CO<sub>2</sub>-Fußabdruck. Allerdings widersprechen sich bestimmte Lenkungswirkungen teilweise auch. Zum Beispiel geht die Lenkungswirkung zur Materialvermeidung oft einher mit einer reduzierten Recyclingfähigkeit, wenn dafür komplexere Verbunde eingesetzt werden, die anschließend kaum zu trennen sind.

Tabelle 1 gibt eine Übersicht über die betrachteten Lenkungswirkungen, einschließlich deren Wahrscheinlichkeit für ökologisch negative Fehlsteuerungen sowie des antizipierten Aufwandes für Umsetzung und Nachweisführung. Die Betrachtung ergibt, dass drei der oben genannten Lenkungswirkungen mit hoher Wahrscheinlichkeit unerwünschte Fehlsteuerungen generieren würden und somit höchstens in Spezialfällen und Anwendungen in Betracht gezogen werden sollten. Die Stärkung von Mehrweglösungen ist die einzige Lenkungswirkung, die sowohl von der intendierten Wirkung als auch der Nachweisführung (klare Unterscheidung Einweg / Mehrweg) als sehr positiv eingestuft wird. Die Förderung der Recyclingfähigkeit, des Rezyklateinsatzes und Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen sind ebenso hinsichtlich ihrer Umweltwirkungen richtungssicher, wobei hier bei Umsetzung und Nachweisführung jeweils auf verpackungsspezifische Informationen zurückgegriffen werden muss, die in einigen Segmenten ggf. neu erhoben werden müssen. Bei direkter Umsetzung der Lenkungswirkung ‚Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen‘ durch Vorgabe/Anwendung von Indikatoren (Bewertung/Einteilung jeder Verpackungslösung auf Basis eines CO<sub>2</sub>-Fußabdrucks) werden ein beträchtlicher Aufwand und methodische Unsicherheiten erwartet. Daher ist zu empfehlen, diese Lenkungswirkung indirekt zu verfolgen, indem andere Indikatoren und Lenkungen zur Hilfe genommen werden, die allgemein eine gute Korrelation mit verpackungsspezifischen THG-Emissionen aufweisen. Hier ist eine Kombination der drei verbleibenden Lenkungswirkungen zu empfehlen, die allesamt eine positive Umweltwirkung (einschließlich Verringerung der THG-Emissionen) entfalten. Die Lenkungswirkung „Reduzierung des Materialeinsatzes“ sollte nicht vorschnell verworfen werden, da hier beträchtliche Einsparungen möglich scheinen.

**Tabelle 1: Übersicht und Einschätzung zu den möglichen Lenkungswirkungen**

Lenkungswirkung	Wahrscheinlichkeit ökologisch negativer Fehlsteuerungen	Aufwand der Umsetzbarkeit und Nachweisführung
Verringerung des Kunststoffeinsatzes	hoch	gering
Stärkung von Mehrweglösungen	gering	gering
Reduzierung des Materialeinsatzes	mittel	gering
Förderung biologisch abbaubarer Materialien	hoch	gering
Förderung biobasierter Materialien	hoch	gering
Förderung der Recyclingfähigkeit	gering	mittel
Förderung des Rezyklateinsatzes	gering	mittel

---

<b>Lenkungswirkung</b>	<b>Wahrscheinlichkeit ökologisch negativer Fehlsteuerungen</b>	<b>Aufwand der Umsetzbarkeit und Nachweisführung</b>
Verringerung der CO <sub>2</sub> -Emissionen	gering	hoch

Im Folgenden werden nur noch die Lenkungswirkungen berücksichtigt, die eine geringe bis mittlere Wahrscheinlichkeit für ökologisch negative Fehlsteuerungen haben. Damit entfallen die Lenkungswirkungen „Verringerung des Kunststoffeinsatzes“, die „Förderung biologisch abbaubarer Materialien“ und die „Förderung biobasierter Materialien“.

## 5 Beispiele für den Einsatz ökonomischer Instrumente in anderen Ländern

Beispiele aus anderen Staaten für eine im aufgezeigten Sinne allgemein ansetzende Verpackungsteuer gibt es bisher (offenbar) nicht, jedenfalls nicht im EU-Raum. Allerdings gibt es einige Ansätze für speziell auf Kunststoffverpackungen zielende Steuern, bei denen z. T. auch Recyclingaspekte berücksichtigt werden (siehe sogleich). Für die Einordnung ist jedoch zu beachten, dass es in den betreffenden Ländern keine mit dem deutschen Finanzverfassungsrecht vergleichbaren Restriktionen für die Ausgestaltbarkeit gibt. Die Konzepte sind deshalb nur bedingt auf Deutschland übertragbar.

### 5.1 Großbritannien

Großbritannien hat zum 1. April 2022 eine Steuer auf alle Kunststoffverpackungen eingeführt, die nicht mindestens 30 % Sekundärkunststoff enthalten. Betroffen sind alle Hersteller und Importeure von Kunststoffverpackungen, die jährlich mindestens 10 t an Kunststoffverpackungen in Großbritannien in Verkehr bringen. Bei Verpackungen, die aus mehreren Materialien bestehen, fallen nur solche Verpackungen unter die Besteuerung, die mindestens 50 Gew.-% Kunststoff enthalten. Verpackungen, in denen die Nutzung von Sekundärmaterialien nicht zulässig ist (insbesondere hinsichtlich der Standards zur Lebensmittelsicherheit), sind von der Besteuerung ausgenommen. Die Steuer beträgt pauschal 200 GBP/t. Ein Steuernachlass setzt einen Nachweis voraus, dass die entsprechende Verpackung mindestens 30 % Recyclinganteil enthält (Government of the United Kingdom 2021). Eine ausführliche Darstellung der Steuer ist in Anhang A.1 zu finden.

### 5.2 Spanien

Im Zuge einer Novellierung des Abfall- und Bodenschutzgesetzes („*Ley de Residuos y Suelos Contaminados*“) führte Spanien zum 1.1.2023 eine Steuer auf Kunststoffverpackungen in Höhe von 0,45 €/kg ein. Besteuert werden alle nicht wiederverwendbaren Verpackungsarten, die ganz oder teilweise aus Kunststoff bestehen. Ausgenommen sind Verpackungen für Arzneimittel, Gesundheitsprodukte, Lebensmittel für besondere medizinische Zwecke, Säuglingsnahrung für den Krankenhausgebrauch, sowie Silofolien für Landwirtschaft und Viehzucht. Bemessungsgrundlage ist das Kunststoffgewicht einer Verpackung, wobei Farben, Tinten, Lacke und Klebstoffe von der Berechnung ausgenommen sind. Anteile aus Recyclingkunststoff sind von der Steuer ausgenommen, wodurch ein Anreiz zu verstärktem Kunststoffrecycling geschaffen werden soll. Dabei wird nicht zwischen werkstofflichem und chemischem Recycling unterschieden. Die Steuer wird bei der erstmaligen Zurverfügungstellung der Verpackung bzw. der Einfuhr der Verpackung oder des verpackten Produktes erhoben (Cortes Generales 2021; Kohl 2021).

### 5.3 Italien

Italien plant die Einführung einer Steuer auf Kunststoff-Einwegprodukte (*manufatti con singolo impiego*, „MACSI“). Die Steuer wurde bereits 2019 gesetzlich beschlossen, die Einführung aber mehrmals verschoben und ist aktuell nicht absehbar (The Local Italy 2021; MAROSA 2022). Das Gesetz sieht vor, dass – mit Ausnahme von kompostierbaren Produkten (gemäß EN 13432: 2002), medizinischen Produkten, sowie Verpackungen von Arzneimitteln – alle Einwegkunststoffprodukte mit 0,45 Euro pro kg besteuert werden. Bei Produkten, die neben Kunststoff weitere Materialien enthalten, wird der jeweilige Kunststoffanteil mit der Steuer

belegt. Kann ein Nachweis über den Gehalt an Sekundärkunststoff erbracht werden, so wird dieser Anteil von der Steuer ausgenommen.

Die Steuer wird von Unternehmen erhoben, die entsprechende Einwegprodukte in Italien für den italienischen Markt herstellen, oder nach Italien einführen.

Neben der Kunststoffsteuer sieht das Gesetz innerhalb eines Übergangszeitraums von einem Jahr ökonomische Anreize zum Umstieg auf kompostierbare Produkte vor. So können Steuergutschriften von 10 % auf entstandene Kosten für entsprechende technologische Anpassungen beantragt werden, wobei ein Höchstbetrag von 20.000 € pro Begünstigten, und 30 Mio. € insgesamt gilt.

## 6 Identifizierung und Einordnung der ökonomischen Instrumente

### 6.1 Zum Spektrum der Instrumente

Ziel dieses Arbeitsabschnittes ist die Identifikation und Beschreibung von ökonomischen Instrumenten, die dazu geeignet sein können, ein nationales Äquivalent für das europäische Eigenmittel auf nicht-recycelte Kunststoffverpackungsabfälle darzustellen. Dabei stehen die zu erreichenden positiven Lenkungswirkungen, also vor allem die Reduktion des nicht-recyclierten Verpackungsabfalls, im Vordergrund. Dabei soll der gesamte Lebensweg der jeweiligen Materialien bzw. Verpackungen berücksichtigt werden, um auf den verschiedenen Stufen des Weges von der Erzeugung von Rohmaterialien, der Weiterverarbeitung bis zum Recycling und der Verwertung geeignete Anreize setzen zu können.

Als ökonomische Instrumente werden Regelungen verstanden, deren Wirkungen darauf zielen, Entscheidungen zur Produktion und Verwendung von Materialien auf ökonomische Weise zu beeinflussen. Es soll also eine ökonomische Lenkungswirkung (s. Kapitel 4) erzielt werden. Umfasst ist daher das gesamte Spektrum von Instrumenten, die einen gezielten Einfluss auf die Ressourcenallokation über Marktmechanismen haben sollen.

Von der Zielrichtung her können umweltökonomische Instrumente aller Art insbesondere zur Korrektur von Externalisierungseffekten der Märkte (also zur Internalisierung von extern verursachten Kosten), zu Kompensationszwecken, zur finanziellen Unterstützung von sich nicht selbst tragenden Innovationen oder von bestimmten erwünschten Techniken oder Verhaltensweisen eingesetzt werden. Dabei wird oft zwischen marktförmigen (z. B. handelbare Zertifikate) und nicht marktförmigen Arten (z. B. Steuern, Gebühren) ökonomischer Instrumente unterschieden – wobei es durchaus möglich ist, auch Steuern und Gebühren gezielt marktbezogen zu gestalten.

Bei einem in diesem Sinne weiten Verständnis können grundsätzlich folgende Instrumentenkategorien als ökonomisch angesehen werden:

- ▶ Abgaben: Geldleistungspflichten gegenüber dem Staat, also insb. Steuern, Gebühren / Entgelte und sogenannte Sonderabgaben
- ▶ Öffentliche Förderung: Gewähr von Geldleistungen oder geldwerten Vorteilen des Staates als Mittel zur Förderung bestimmter Verhaltensweisen (Einsatz öffentlicher Fördermittel, aber auch die Gewähr mittelbarer Vorteile wie etwa durch Bürgschaften oder Steuervergünstigungen)
- ▶ Gestaltende Eingriffe in Märkte bis hin zur Initiierung von Märkten (z. B. Schaffung von Bewirtschaftungssystemen mit Zertifikatehandel, Pfandpflichten, Vergütungspflichten/ Zahlungsansprüche, Haftungsregelungen)
- ▶ Sachbezogene Verpflichtungen, deren Wirkmechanismus gezielt auf das Entstehen einer Kostenträgungsverantwortung gerichtet ist (z. B. Entsorgungs-, Verwertungs- und Systembeteiligungspflichten im Rahmen der Produktverantwortung), ggf. auch als sekundär angestrebte Wirkung von sachbezogenen Primärpflichten (z. B. bei Recyclingquoten, Materialeinsatzquoten).

Zu den Ausgangspunkten für die Identifizierung von im vorliegenden Kontext in Betracht kommenden ökonomischen Instrumenten gehört die Liste der Instrumente und Maßnahmen in

Anhang IVa der Richtlinie 2018/851<sup>4</sup>. Als ökonomische Instrumente, die Anreize zur Abfallvermeidung bieten sollen, werden in der Liste z. B. erwähnt: Gebühren, steuerliche Anreize, Pfandsysteme oder Regime der erweiterten Herstellerverantwortung. Zudem werden die aktuell in der Literatur diskutierten ökonomischen Instrumente im Zusammenhang mit der Ressourcenschonung betrachtet und die Expertise des Projektteams genutzt.

## **6.2 Zur näheren Eingrenzung der konkret in Betracht kommenden Instrumente**

Ist das Spektrum der grundsätzlich denkbaren ökonomischen Instrumente an sich sehr breit, so stellt sich im Konkreten die Frage, welche Instrumente in den hier betrachteten Zielbereichen geeignet und praktisch auch einsetzbar sind. Dadurch verengt sich das Spektrum erheblich.

Nicht betrachtet werden soll dabei die Fortentwicklung von bereits vorhandenen Instrumenten der Produktverantwortung, jedenfalls soweit ökonomische Lenkungsintentionen hierbei hinter die primär verfolgte ordnungsrechtliche Steuerung zurücktreten und insoweit nur eine Nebenrolle spielen (so z. B. bei Recyclingquoten in Rücknahmesystemen). Insbesondere soll die Nachschärfung des Systems des Verpackungsgesetzes (VerpackG) nicht unmittelbar Gegenstand der Untersuchung sein. Das schließt allerdings nicht aus, mit den hier betrachteten neuen Instrumenten an bestehende Regelungen des VerpackG anzuknüpfen (z. B. an die Registrierungs- und Systembeteiligungspflichten oder an die Rolle der Systembetreiber), so dass dieses Gesetz mittelbar durchaus von Bedeutung bleibt.

Die reine öffentliche Förderung soll ebenfalls nicht in der Funktion eines Hauptinstrumentes einbezogen werden, denn diese würde zu zusätzlicher Belastung der öffentlichen Haushalte führen, was dem Verursacherprinzip zuwiderliefe. Interessant sein kann die Förderung allerdings insoweit, als es darum geht, Geldmittel aus neuen Abgaben sinnvoll für bestimmte spezielle Zwecke zu benutzen, z. B., um die Entwicklung oder Verbreitung von bestimmten Recyclingtechnologien zu unterstützen.

Im Vordergrund der Betrachtung werden daher zum einen Instrumente abgabenrechtlicher Art stehen, zum anderen Instrumente, mit denen Märkte geschaffen oder auf vorhandene Märkte gestaltend eingewirkt wird, um damit ökonomische Anreize zu setzen. Ergänzend wird insoweit immer auch das Ordnungsrecht mit einzubeziehen sein, sei es allgemein – weil es den äußeren rechtlichen Rahmen setzt – oder sei es, indem an bestehende sachbezogene Verpflichtungen angeknüpft wird oder ihm spezielle Teilaufgaben zugedacht werden. Entsprechendes gilt für die öffentliche Förderung.

Von zentraler Bedeutung für die Auswahl und Eingrenzung geeigneter Instrumente sind die rechtlichen Rahmenbedingungen. Insoweit werden einerseits durch das deutsche Verfassungsrecht, andererseits durch das EU-Recht teils sehr stark einengende Konditionen gesetzt, die dazu führen, dass bestimmte Instrumente bzw. Instrumentengestaltungen nicht oder nur eingeschränkt zur Anwendung kommen können. Die Vereinbarkeit mit den übergeordneten rechtlichen Rahmenbedingungen ist eine zwingende Voraussetzung für die Instrumentenwahl. Oder umgekehrt ausgedrückt: Instrumente und Gestaltungsweisen, die sich rechtlich als nicht tragfähig bzw. nicht durchführbar darstellen, können deshalb von vornherein nicht in die engere Wahl aufgenommen werden, auch wenn sie von ihrer Steuerungswirkung her an sich positiv zu bewerten wären.

---

<sup>4</sup> Richtlinie (EU) 2018/851 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle, ABl. L 150 vom 14.6.2018, S. 109.

Vor diesem Hintergrund soll in den beiden nachfolgenden Teilabschnitten zunächst komprimiert dargestellt werden, welche Spielräume sich für die im vorliegenden Kontext erwogenen ökonomischen Instrumente zum einen im Verfassungsrecht (siehe 6.3.1) und zum anderen im EU-Recht (siehe 6.3.2) ergeben. Auf dieser Grundlage werden dann nachfolgend für die in Betracht kommenden Einzelinstrumente und (ggf.) deren Ausgestaltung konkrete Einschätzungen zur rechtlichen Machbarkeit hergeleitet (siehe die Einzelkapitel in 6.4 bis 6.5.6).

## 6.3 Rechtliche Rahmenbedingungen<sup>5</sup>

### 6.3.1 Verfassungsrecht

#### Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen

Aus dem Blickwinkel des Grundgesetzes (GG) kommt es neben allgemeinen verfassungsrechtlichen Anforderungen, die stets bei Eingriffen in Grundrechte zur Anwendung kommen – wie der Verhältnismäßigkeit, der Bestimmtheit und dem allgemeinen Gleichheitsgebot (Art. 3 Abs. 1 GG) – insbesondere darauf an, ob der jeweils handelnde Gesetzgeber (entweder der Bund oder eines der Bundesländer) über die erforderliche Gesetzgebungskompetenz verfügt.

Insofern ist zu beachten, dass das Grundgesetz in mehrfacher Weise differenziert:

- ▶ Einerseits unterscheidet es sehr strikt zwischen den *Sachgesetzgebungskompetenzen* (Art. 70 bis 74 GG) und den *Steuergesetzgebungskompetenzen* (Art. 105 und 106 GG).
- ▶ Andererseits unterscheidet es innerhalb dieser beiden getrennten Bereiche, dem Grundprinzip des Föderalismus folgend, zwischen denjenigen Kompetenzen, die jeweils dem *Bund* und den *Ländern* zukommen (in wenigen Ausnahmefällen auch den Gemeinden).

Die Unterscheidung zwischen Sachgesetzgebung und Steuergesetzgebung schlägt auch auf die Frage durch, welchen Behörden die *Verwaltungskompetenz* zufällt: den allgemein zuständigen Behörden (Art. 83 ff. GG) oder speziell den Finanzbehörden (Steuerbehörden, Art. 108 GG), auch hierbei dann wieder mit Differenzierungen zwischen Bundes- und Landesbehörden.

Auf Grund der strikten Trennung zwischen Sach- und Steuergesetzgebung unterscheiden sich auch die Gestaltungsspielräume für ökonomische Steuerungsinstrumente danach, ob sich das Instrument seiner Art nach als steuerlich oder nichtsteuerlich darstellt. Dabei ist darauf zu achten, die verschiedenen Gestaltungen von der Begrifflichkeit her rechtlich korrekt zuzuordnen. Begriffliche Kategorien aus der Ökonomie spielen aus rechtlicher Sicht keine Rolle.

#### Abgabenbegriff, Abgabenarten

Oberbegriff für alle Arten von Geldleistungspflichten gegenüber dem Staat ist im finanzverfassungsrechtlichen Sinne der Begriff „Abgabe“. Er umfasst sowohl steuerliche als auch nichtsteuerliche Abgaben.

- ▶ Die bekannteste und wichtigste Art der Abgabe – und nicht deren Gegenbegriff – ist die Steuer. Steuern zeichnen sich dadurch aus, dass die eingenommenen Geldmittel in einen staatlichen Haushalt fließen und dass sie innerhalb ihres jeweiligen Anwendungsbereiches allgemein („voraussetzungslos“) erhoben werden. Damit ist gemeint, dass die Steuer nicht den Charakter einer Gegenleistung für eine vom Staat zugeführte Leistung oder für die

---

<sup>5</sup> Teile dieses Kapitels wurden zuvor in der Studie "Ökologische Verbrauchsteuer zur umweltfreundlichen Lenkung des Getränkeverpackungsmarktes" (Gsell et al. 2022) veröffentlicht

Gewähr eines Vorteils im Einzelfall darstellt. Welche Typen von Steuern zulässig sind, ist im Grundgesetz abschließend geregelt.<sup>6</sup> Das bedeutet: Der Bund darf außerhalb des Typenkataloges des Art. 106 GG keine neuen Steuern einführen. Neue Steuern müssen sich den vorhandenen Typen zuordnen lassen. Und dafür müssen sie jeweils bestimmte Gestaltungsmerkmale aufweisen.<sup>7</sup> Fehlen diese, so ist die Steuer finanzverfassungsrechtlich nicht zulässig.

- ▶ Durch ihre „Voraussetzungslosigkeit“ unterscheiden sich die Steuern von den Gebühren und Beiträgen, die ihrerseits einen Entgeltcharakter haben. Entgeltartige Abgaben gelten ebenfalls als zulässig. Sie sollen sich aus sich selbst rechtfertigen, weil sie einen Gegenleistungscharakter haben.<sup>8</sup> Praktisch dürften entgeltartige Abgaben im vorliegenden Kontext aber kaum in Betracht kommen können, denn es ist nicht erkennbar, inwiefern es (außerhalb der an öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger im Bereich der Abfallentsorgung nach § 17 KrWG<sup>9</sup> zu entrichtenden Entgelte) zu einem Leistungs-Gegenleistungsverhältnis gegenüber dem Staat kommen könnte.
- ▶ Nur unter sehr engen Voraussetzungen gelten neben Steuern und entgeltartigen Abgaben noch andere Arten von Abgaben als zulässig, denn „Sonderabgaben“ werden im Grundgesetz nicht aufgeführt. Das Bundesverfassungsgericht hat in einer Vielzahl von Entscheidungen einzelne Arten von solchen Sonderabgaben für zulässig erachtet (z. B. Pflichten zum Zertifikateerwerb im Emissionshandel<sup>10</sup>, Abgaben mit Ausgleichsfunktion<sup>11</sup>), andere jedoch für im Regelfall unzulässig erklärt (insb. Sonderabgaben zu Finanzierungszwecken = Sonderabgaben im engen Sinne, z. B. fondsgebundene Abgaben). Letztere sieht das Gericht nur als zulässig an, sofern sich die Gruppe der Belasteten durch eine spezifische Aufgabenverantwortung von der Allgemeinheit unterscheidet und die Einnahmen im Interesse der Verpflichteten gruppennützig verwendet werden.<sup>12</sup>

Neben den Abgaben sind jedoch auch andere ökonomisch wirkende Instrumente möglich. Keine „Abgabe“ liegt vor, wenn es zwar um Geldleistungen zwischen verschiedenen Rechtspersonen geht, aber nicht gegenüber dem Staat – wenn es also nicht zu staatlichen Einnahmen kommt. Das gilt z. B. für die Vergütungen nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG), die von den Netzbetreibern an die den EE-Strom erzeugenden Unternehmen gezahlt werden müssen.<sup>13</sup> Entsprechendes gilt für Lizenz-, Zertifikate- oder Quotensysteme, soweit diese nicht mit Geldleistungen an den Staat verbunden sind.

Von der Gesetzgebungskompetenz her gedacht, haben die nichtsteuerlichen Abgaben sowie die nicht abgabenartigen ökonomischen Instrumente den Vorteil, dass sie auf die Sachgesetzgebungskompetenzen des Grundgesetzes gestützt werden können. Im Abfallbereich steht dem Bund als Gesetzgeber insoweit der Kompetenztitel „Abfallwirtschaft“ aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG zur Verfügung. Andererseits haben speziell die aus ökonomischer Sicht oft als

---

<sup>6</sup> BVerfGE 145, 171 (Kernbrennstoffsteuer), Ls. 3.

<sup>7</sup> BVerfGE 145, 171 (Kernbrennstoffsteuer), Rn. 112.

<sup>8</sup> Eingehend BVerfGE 93, 319, 343 ff. m.w.N. (Wasserpfeffernig).

<sup>9</sup> Kreislaufwirtschaftsgesetz vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212), das zuletzt durch Artikel 20 des Gesetzes vom 10. August 2021 (BGBl. I S. 3436) geändert worden ist.

<sup>10</sup> BVerfG, NVwZ 2018, 972 (Emissionshandel), Rn. 31.

<sup>11</sup> So BVerfGE 74, 308, 310 ff. (naturschutzrechtliche Ausgleichsabgabe), BVerfG NVwZ 2009, 837 (Stellplatzablösung), BVerfGE 57, 139, 165 ff. (Schwerbehindertenabgabe).

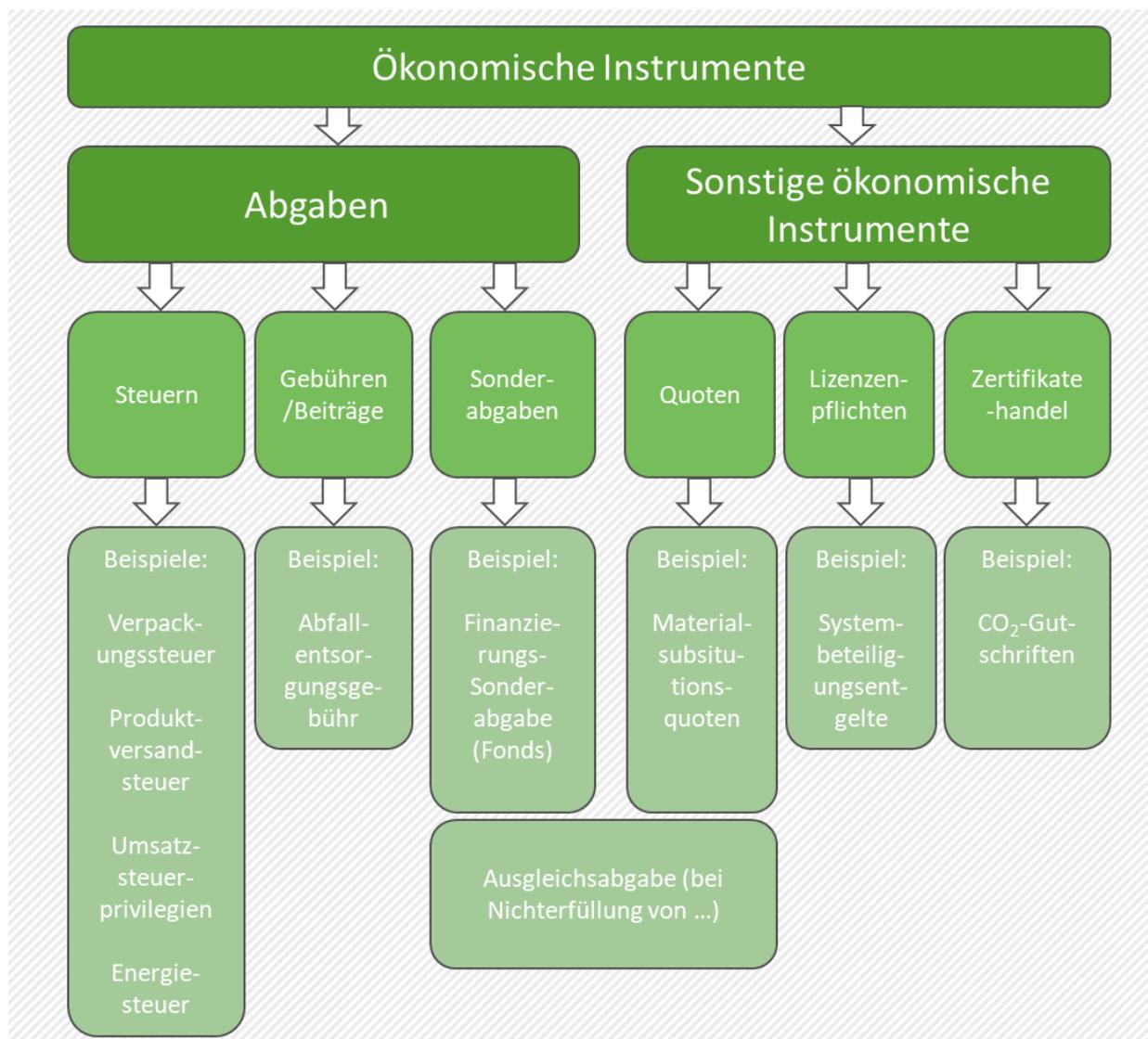
<sup>12</sup> Eingehend zum Ganzen Klinski / Keimeyer, NVwZ 2019, 1465, 1466 f.

<sup>13</sup> Vgl. BGH, NVwZ 2014, 1180 = ZUR 2014, 562, (EEG 2012) Rn. 12 ff.

besonders interessant angesehenen Sonderabgaben den Nachteil, dass das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) diesen tendenziell kritisch gegenübersteht, weil sie im Grundgesetz an sich nicht vorgesehen sind.

Die nachfolgende Abbildung 3 gibt aus rechtlicher Sicht einen Überblick über die verschiedenen in Betracht kommenden Instrumente, wobei die Eintragungen nur beispielhaft sind und noch nicht darauf gerichtet, konkret darzustellen, welche Instrumente der verschiedenen Arten hier (sinnvoll) konkret in Betracht kommen können:

**Abbildung 3: Überblick über die hier im Kontext relevanten Arten ökonomischer Instrumente mit Anwendungsbeispielen**



Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut

### Grundrechtsbeschränkungen, Verhältnismäßigkeit

Mit neuen ökonomisch ansetzenden Lenkungsinstrumenten sind notwendigerweise Grundrechtseingriffe verbunden. Aufseiten der mit Pflichten belegten Unternehmen handelt es sich regelmäßig (insbesondere) um Eingriffe in die Freiheit der Berufsausübung (Art. 12 Abs. 1 GG), aufseiten der u. U. mit wirtschaftlichen Folgelasten konfrontierten Verbraucherinnen und Verbrauchern um Beschränkungen der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG).

Die jeweiligen Eingriffe müssen mit den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgebots zu vereinbaren sein. Ungeachtet etwaiger Spezifika, die sich bei einzelnen Instrumentengestaltungen ergeben können, ergibt sich daraus für die hier erörterten Instrumente kein grundsätzliches Hindernis, denn bei den mit diesen verfolgten Lenkungszielen handelt es sich um hochrangige Interessen des Allgemeinwohls, gestützt und teilweise sogar gefordert zudem durch EU-rechtliche Vorgaben. Mit diesen lassen sich auch schwerwiegende Grundrechtseinschränkungen rechtfertigen. Dafür, dass sich die ausgelösten wirtschaftlichen und persönlichen Belastungen mit Blick auf die jeweiligen Ziele nicht die Schwelle der Unzumutbarkeit überschreiten, kann bei der näheren Ausgestaltung Sorge getragen werden.

### **Insbesondere: Verbot der Doppel-/Mehrfachbesteuerung?**

Unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten könnte es im Speziellen bei steuerlichen Instrumenten fraglich erscheinen, ob es zulässig sein kann, bestimmte Gegenstände oder Verhaltensweisen doppelt oder mehrfach zu besteuern. Verfassungsrecht steht einer mehrfachen Besteuerung des gleichen Produkts bzw. der gleichen Tätigkeit jedoch nicht entgegen. Die Frage würde sich z. B. stellen, wenn mit einer neuen Steuer auf Einwegverpackungen effektiv z. B. auch alkoholische Getränke ein weiteres Mal besteuert würden. Je nach Getränkeart könnte sich bei alkoholischen Getränken unter Umständen sogar eine Dreifach- oder Vierfachbesteuerung ergeben, denn diese unterliegen über die grundsätzlich auf alle Verbrauchsprodukte erhobene Umsatzsteuer hinaus hinsichtlich des enthaltenen Alkohols bereits der Alkoholsteuer,<sup>14</sup> im Falle von Bier außerdem der Biersteuer,<sup>15</sup> im Falle von Sekt/Schaumwein der Schaumwein- und Zwischenerzeugnissteuer<sup>16</sup> und im Falle von sog. Alkopops der Alkopopsteuer.<sup>17</sup> Wie die Beispiele erkennen lassen, ist eine (effektiv) mehrfache Besteuerung von Produkten im Steuerrecht nichts Ungewöhnliches. Dementsprechend lässt sich dem Grundgesetz ein Verbot der Doppel- oder Mehrfachbesteuerung nicht entnehmen.<sup>18</sup> Die entscheidende Frage, die sich auf dem Gebiet des Verfassungsrechts insoweit stellt, ist, ob die „Mehrfachbesteuerung“ auf Seiten der die Steuerlast tragenden Personen einzeln oder in der Summe zu einer nicht ausreichend legitimierten oder übermäßigen steuerlichen Belastung führt.<sup>19</sup> Es kommt also nicht darauf an, ob ein Produkt mehrfach Steuergegenstand ist, sondern wie hoch die entstehende Gesamtlast für diejenigen liegt, die diese effektiv zu tragen haben. Es ist nicht ersichtlich, dass ein solches Belastungsniveau bei den hier erörterten Instrumenten entstehen könnte.

### **Gleichheitsgebot, Folgerichtigkeit, Typisierung, Bagatellregelungen**

Bei der näheren Ausgestaltung der jeweiligen Instrumente (bei Steuern etwa im Hinblick auf die Auswahl der Steuergegenstände, der Steuerschuldner, die Bemessungsmaßstäbe) hat der Gesetzgeber das allgemeine Gleichheitsgebot (Art. 3 Abs. 1 GG) zu beachten. Hierbei billigt ihm

---

<sup>14</sup> Alkoholsteuergesetz vom 21. Juni 2013 (BGBl. I S. 1650, 1651), das zuletzt durch Artikel 206 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist.

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

<sup>16</sup> Schaumwein- und Zwischenerzeugnissteuergesetz vom 15. Juli 2009 (BGBl. I S. 1870, 1896), das zuletzt durch Artikel 202 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist.

<sup>17</sup> Alkopopsteuergesetz vom 23. Juli 2004 (BGBl. I S. 1857), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 10. März 2017 (BGBl. I S. 420) geändert worden ist.

<sup>18</sup> Differenzierend Seiler, in: Maunz-Dürig, GG (74. EL 2015), Art. 105 GG Rn. 73 ff. m.w.N.

<sup>19</sup> Gsell et. al. (2022), Kap. 2.2.3.2.

das BVerfG grundsätzlich einen weitreichenden Gestaltungsspielraum zu, bei dem jedoch bestimmte Grenzen nicht überschritten werden dürfen.<sup>20</sup>

Bei belastenden Regelungen führt das Gericht eine spezifische gleichheitsbezogene Verhältnismäßigkeitsprüfung durch. Dabei „geht es darum, ob die jeweiligen Rechtfertigungsgründe für die Differenzierung <<in angemessenem Verhältnis zu dem Grad der Ungleichbehandlung>><sup>21</sup> stehen (nicht – wie bei den Freiheitsgrundrechten – zum Ausmaß der Freiheitsbeeinträchtigung). Die Ungleichbehandlung muss danach zunächst geeignet sein, das mit ihr verfolgte Ziel zu erreichen. Für die Erforderlichkeit wird danach gefragt, ob keine weniger belastende Differenzierung zur Verfügung steht. Im Rahmen der Angemessenheit wird geprüft, ob für die Ungleichbehandlung ein sachlich vertretbarer Grund von hinreichendem Gewicht vorliegt.<sup>22</sup>

Diese Herangehensweise hat das Bundesverfassungsgericht dazu veranlasst, aus dem Gleichheitsgrundsatz das Gebot der Folgerichtigkeit abzuleiten. Dieses verpflichtet den Gesetzgeber, wenn er sich zu einer bestimmten rechtlichen Bewertung entschlossen hat, diese Entscheidung in den betreffenden Regelungen auch folgerichtig umzusetzen<sup>23</sup> – womit insbesondere gemeint ist, sich bei Einzelregelungen nicht ohne besonderen Grund in Widerspruch zu den gesetzten Zielen zu begeben.

Im Übrigen darf der Gesetzgeber bei seinen Regelungen auch typisieren, pauschalisieren und generalisieren, soweit er sich dabei an Regelsituationen orientiert und nicht atypische Fälle zur Regel erklärt.“<sup>24</sup> Auch Bagatellklauseln, also Ausnahmen für mit Blick auf die verfolgten Ziele wenig bedeutsame Fallgestaltungen, begegnen keinen Bedenken.

#### **Kompatibilität mit anderen Rechtsvorschriften: Widerspruchsfreiheit**

Eine weitere für die Konzipierung neuer steuerlicher Vorschriften bedeutsame Anforderung ergibt sich aus dem auf das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) zurückgeführten Gebot der „Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung“.<sup>25</sup> Danach haben Bundes- und Landesgesetzgeber die Verpflichtung, ihre Rechtsvorschriften untereinander, aber auch auf derselben Rechtssetzungsebene so aufeinander abzustimmen, dass die Normunterworfenen nicht gegenläufigen Regelungen ausgesetzt sind, die im Extremfall umfassend normkonformes Verhalten sogar unmöglich machen könnten.<sup>26</sup> Der Gesetzgeber darf daher auf Grundlage einer Steuergesetzgebungskompetenz nur insoweit lenkend in den Kompetenzbereich eines Sachgesetzgebers übergreifen, „als die Lenkung weder der Gesamtkonzeption der sachlichen Regelung noch konkreten Einzelregelungen zuwiderläuft“.<sup>27</sup> Daraus erwächst für die Gesetzeskonzeption die Konsequenz, dass die neuen Bestimmungen und das bestehende Abfallrecht aufeinander abgestimmt werden müssen. Schlicht weitergehende Regelungen, die in die gleiche Richtung gehen, sind unproblematisch. Etwaige gegenläufig wirkende Regelungen müssen erforderlichenfalls im Gesetzgebungsprozess durch geeignete Gesetzesanpassungen vermieden werden.

---

<sup>20</sup> BVerfGE 107, 27, 46 f. (Doppelte Haushaltsführung).

<sup>21</sup> BVerfGE 102, 68, 87 (Krankenversicherung der Rentner); BVerfGE 130, 240, Rn. 40 (Bayerisches Landeserziehungsgeldgesetz).

<sup>22</sup> Zusammenfassend Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 3 Rn. 27a m.w.N.

<sup>23</sup> BVerfGE 121, 317, Rn. 135 (Rauchverbot).

<sup>24</sup> BVerfGE 122, 210, Rn. 60 (Pendlerpauschale).

<sup>25</sup> Eingehend BVerfG, Urt. v. 07.05.1998 - 2 BvR 1991/95 = BVerfGE 98, 106, 118 (Kommunale Verpackungsteuer).

<sup>26</sup> Kotzur, in: v. Münch/Kunig, GG (7. Aufl. 2021), Art. 20 Rn. 171 m.w.N.

<sup>27</sup> So wörtlich Leitsatz 3 in BVerfG, Urteil vom 7.5.1998 - 2 BvR 1991/95 und 2 BvR 2004/95 = BVerfGE 98, 106 (Kommunale Verpackungsteuer).

### 6.3.2 EU-Recht

In EU-rechtlicher Hinsicht sind für die Untersuchung zahlreiche verschiedene Vorschriften zu beachten. Einerseits handelt es sich dabei um teils sehr konkrete Rechtsakte für die Bereiche der Abfallwirtschaft und speziell der Verpackungen, andererseits um solche des EU-Steuerrechts sowie des allgemeinen EU-Vertragsrechts. Aus diesen ergeben sich keine grundsätzlichen Hindernisse, auch wenn sich hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung nationaler Regelungen mitunter bestimmte einzuhaltende Anforderungen ergeben:

#### **Abfallrahmenrichtlinie**

Zur Vereinheitlichung des Abfallwirtschaftsrechts der EU-Mitgliedstaaten hat die EU die sog. Abfallrahmenrichtlinie erlassen. Die heute geltende Fassung der Richtlinie 2008/98/EG,<sup>28</sup> zuletzt geändert im Jahr 2018,<sup>29</sup> legt nach ihrem Artikel 1 „Maßnahmen“ fest, „die dem Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit dienen, indem die Erzeugung von Abfällen und die schädlichen Auswirkungen der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen vermieden oder verringert, die Gesamtauswirkungen der Ressourcennutzung reduziert und die Effizienz der Ressourcennutzung verbessert werden, und welche für den Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft und für die Sicherstellung der langfristigen Wettbewerbsfähigkeit der Union entscheidend sind.“<sup>30</sup> Art. 4 der Richtlinie gibt den Mitgliedstaaten auf, hierzu geeignete Instrumente einzusetzen, wobei sie diesen hinsichtlich der Wahl der Instrumente bewusst weitreichende Spielräume belässt.

#### **Verpackungsrichtlinie**

Speziell für den Bereich der Verpackungen ist darüber hinaus die bereits 1994 erlassene, inzwischen mehrfach geänderte Verpackungsrichtlinie 1994/62/EG<sup>31</sup> zu beachten. Diese enthält hinsichtlich bestimmter Anforderungen harmonisierte und damit für die Mitgliedstaaten abschließend verbindliche Regelungen. Speziell in Bezug auf die Zielvorgaben zu Abfallvermeidung (Art. 4) und zur Wiederverwendung (Art. 5) sowie die quantifizierten Mindestvorgaben zu Verwertung und stofflicher Verwertung (Art. 6) belässt sie es jedoch bei einem inhaltlich offen gehaltenen Auftrag an die Mitgliedstaaten, selbst geeignete Instrumente zu ergreifen, um die Ziele und Vorgaben zu erreichen. Durch ergänzende Regelwerke zur Berechnung der Recyclingquoten wurde der Rahmen zumindest bezüglich der Berechnungsmethodik verengt.

#### **Einweg-Kunststoff-Richtlinie**

Die im Juni 2019 verabschiedete Richtlinie (EU) 2019/904 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt<sup>32</sup> (englisch genannt „Single-Use Plastics Directive“ – SUPD) ergänzt die Richtlinien 94/62/EG und 2008/98/EG und geht diesen

---

<sup>28</sup> Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien, ABl. L 312 vom 22.11.2008, S. 3.

<sup>29</sup> Richtlinie (EU) 2018/851 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle, ABl. L 150 vom 14.6.2018, S. 109.

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

<sup>31</sup> Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle, ABl. L 365 vom 31.12.1994, S. 10, zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2018/852 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle, ABl. L 150 vom 14.6.2018, S. 141.

<sup>32</sup> Richtlinie (EU) 2019/904 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt, ABl. L 155 v. 12.6.2019, S. 1.

in ihrem Anwendungsbereich als speziellere Richtlinie vor.<sup>33</sup> Mit ihr wird im Speziellen bezweckt, dem sog. Littering und den weitreichenden negativen Auswirkungen von Kunststoffpartikeln auf die Umwelt, insbesondere der Gefährdung von Meereslebewesen entgegenzuwirken. Die Richtlinie stellt im Einzelnen verschiedenartige Regelungen insbesondere mit ordnungsrechtlichen Verpflichtungen auf, die jeweils für unterschiedliche Produktgruppen Bedeutung haben. Zu den dort geregelten Vorgaben an die Mitgliedstaaten stehen die im Folgenden erörterten Instrumente nicht im Widerspruch. Im Gegenteil können sie geeignet sein und zielen darauf, die gesetzten Verpflichtungen und Ziele in Deutschland erreichen zu können. Das gilt namentlich für das Erreichen von Mindest-Rezyklat-Quoten bei PET-Getränkeflaschen (siehe Art. 6 Abs. 5 SUPD).

### **EU-Eigenmittel auf nicht recycelte Verpackungsabfälle aus Kunststoff**

Beginnend mit dem Haushaltsjahr 2021 wurde seitens der EU das EU-Eigenmittel (auch „Plastikabgabe“ genannt) eingeführt. Rechtsgrundlage ist ein Beschluss des Rates der Europäischen Union vom 14. Dezember 2020.<sup>34</sup> Danach müssen die Mitgliedstaaten je Kilogramm in dem jeweiligen Mitgliedstaat anfallenden, nicht recycelten Kunststoffverpackungsabfalls 0,80 Euro pro Jahr an die EU abführen. Die Plastikabgabe fungiert als reines Finanzinstrument für den EU-Haushalt. Sie ist von den Mitgliedstaaten zu entrichten, um den EU-Haushalt mitzufinanzieren. Die Abgabenregelung der EU ist nicht mit einer Pflicht der Mitgliedstaaten verbunden, selbst eine inländische Abgabe zu erheben, mit der der jeweils von ihnen zu entrichtende Betrag gegenfinanziert wird. Einen Umweltlenkungseffekt kann die Plastikabgabe daher nur haben, wenn die Mitgliedstaaten diese zum Anlass nehmen, selbst eine echte Abgabe für die Verursachung von Plastikabfällen einzuführen – oder eine in der Wirkung vergleichbare Abgabenregelung zu schaffen.<sup>35</sup> Die Frage, auf welche Weise dies sinnvoll für Deutschland geschehen kann, ist ein Gegenstand dieses Forschungsvorhabens.

### **Verbrauchssteuer-Systemrichtlinie**

Sofern es bei den Instrumenten um solche geht, die sich EU-rechtlich als Verbrauchsabgaben darstellen, ist die Verbrauchssteuer-Systemrichtlinie<sup>36</sup> zu beachten. Nach dieser vor kurzem neu gefassten Richtlinie sind die Mitgliedstaaten grundsätzlich berechtigt, neue „nicht harmonisierte“ Verbrauchsabgaben einzuführen, sofern sichergestellt ist, dass die Erhebung „im grenzüberschreitenden Handelsverkehr zwischen Mitgliedstaaten keine mit dem Grenzübertritt verbundenen Formalitäten nach sich ziehen“ (siehe Art. 1 Abs. 3 Satz 2 der Richtlinie). Daraus erwächst hier jedoch keine unüberwindbare Hürde, wie sich an den beiden als zulässig anerkannten nicht harmonisierten Steuern des deutschen Rechts zeigt: der Kaffeesteuer und der Alkopop-Steuer.<sup>37</sup>

### **Steuerliches Diskriminierungsverbot**

Art. 110 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)<sup>38</sup> bestimmt, dass die Mitgliedstaaten „auf Waren aus anderen Mitgliedstaaten weder unmittelbar noch mittelbar höhere inländische Abgaben gleich welcher Art“ [erheben dürfen] „als gleichartige inländische

---

<sup>33</sup> Vgl. auch Erwägungsgrund (10) der Richtlinie.

<sup>34</sup> Beschluss EU / Euratom Nr. 2020/2053 des Rates vom 14. Dezember 2020 über das System der Eigenmittel der Europäischen Union (ABl. EU Nr. L 424 vom 15.12.2020, S. 1).

<sup>35</sup> In dieser Richtung SRU 2021.

<sup>36</sup> Richtlinie (EU) 2020/262 des Rates v. 19.12.2019 zur Festlegung des allgemeinen Verbrauchsteuersystems (Neufassung), ABl. L 58 v. 27.2.2020, S. 4.

<sup>37</sup> Vgl. Gsell et. al. (2022), Kap. 2.3.6.

<sup>38</sup> ABl. C 115 v. 9.5.2008, S. 47.

Waren unmittelbar oder mittelbar zu tragen haben“. Ein Verstoß gegen Art. 110 AEUV läge vor, wenn importierte Produkte – und sei es auch nur in bestimmten Einzelfällen – durch eine inländische Abgabe höher belastet würden als gleichartige inländische Erzeugnisse.<sup>39</sup> Art. 110 AEUV kann insbesondere für die konkrete Ausgestaltung von Steuern, auch im Hinblick auf das Erhebungsverfahren, eine bedeutende Rolle spielen.

Bei nationalen Steuersystemen, die nach objektiven Kriterien wie den Ausgangsmaterialien oder nach Herstellungsverfahren differenzieren, muss sichergestellt sein und durch den Mitgliedstaat nachgewiesen werden,<sup>40</sup> dass jede Diskriminierung von Einfuhren aus anderen Mitgliedstaaten und jeder Schutz inländischer konkurrierender Produkte ausgeschlossen ist.<sup>41</sup> Der Schutz umfasst auch mittelbare Diskriminierungen, wie sie bei einem Abgabensystem entstehen können, das zwar formal nicht nach der Herkunft der Waren unterscheidet, aber eine typische inländische Produktion faktisch begünstigt und gleichartige Produkte aus anderen Mitgliedstaaten benachteiligt.<sup>42</sup> Auch aus dem Erhebungsverfahren können sich unter Umständen diskriminierende Wirkungen ergeben. Von zentraler Bedeutung ist für Art. 110 AEUV, wann verschiedene Produkte als „gleichartig“ anzusehen sind. Diese Frage kann sich z. B. bei Einwegprodukten gegenüber Mehrwegprodukten gleicher Funktion stellen.<sup>43</sup>

### **Warenverkehrsfreiheit**

Soweit es bei nationalen Regelungen nicht um abgabenrechtliche Instrumente geht – für diese wird Art. 34 AEUV durch Art. 110 AEUV verdrängt<sup>44</sup> –, sondern um Ordnungsrecht oder um nicht abgabenartige ökonomische Instrumente, kann es sich um eine Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit (Art. 34 AEUV) handeln. Für diese ergibt sich aus der Rechtsprechung des EuGH zwar, dass sich die Mitgliedstaaten auf Umweltschutzmotive als „zwingende Gründe des Allgemeinwohls“ berufen können.<sup>45</sup> Diese dürfen aber ggf. nicht stärker in den Warenverkehr eingreifen als zur Erreichung der jeweils verfolgten Ziele erforderlich ist.<sup>46</sup> Auch dies kann für die Ausgestaltung einzelner Instrumente eine Rolle spielen.

### **EU-Beihilferecht**

Eine andersartige Hürde für die Instrumente kann sich aus dem EU-Beihilferecht ergeben. Nach Maßgabe von Art. 107 Abs. 1 AEUV sind „staatliche oder aus staatlichen Mitteln stammende Beihilfen gleich welcher Art“, durch die bestimmte Unternehmen oder Wirtschaftszweige begünstigt werden, grundsätzlich verboten, soweit sich daraus eine Beeinflussung des Wettbewerbs ergeben könnte.<sup>47</sup> Dieser Vorschrift kommt immer dann eine große Bedeutung zu, wenn es darum geht, bestimmte Technologien oder bestimmte Verhaltensweise von Wirtschaftsunternehmen unmittelbar oder mittelbar durch Geld oder geldwerte Vorteile zu fördern. Sofern es für solche Förderung keine ausdrücklich geregelte Ausnahme vom

---

<sup>39</sup> EuGH, Urteil vom 8.11.2007 - C-221/06, Rn. 49 m.w.N.; eingehend Seiler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV (71. EL 2020), Art. 110 AEUV Rn. 30 ff. m.w.N.

<sup>40</sup> Ausdrücklich EuGH, Urteil vom 26.06.1991 - C-152/89, Rn. 25.

<sup>41</sup> Eingehend EuGH, Urteil vom 8.11.2007 - C-221/06, Rn. 30, 49 ff. m.w.N.

<sup>42</sup> Vgl. Kamann, in: Streinz, EUV/AEUV (3. Auflage 2018), Art. 110 AEUV Rn. 24 m.w.N.

<sup>43</sup> Näher dazu Gsell et. al. (2022), Kap. 2.3.7.1.

<sup>44</sup> Kamann, in: Streinz, EUV/AEUV (3. Auflage 2018), Art. 110 AEUV Rn. 33 m.w.N.

<sup>45</sup> Grundlegend EuGH, Urt. v. 20.02.1979 - Rs 120/78, Rn. 8 (Cassis de Dijon).

<sup>46</sup> Vgl. EuGH, Rs. C-463/01 (Kommission/Deutschland), Rn. 79 ff.; EuGH, Rs. C-309/02 (Radeberger), Rn. 80 ff.

<sup>47</sup> Vgl. Kühling/Rüchardt/Koenig/Förtsch, in: Streinz, EUV/AEUV (3. Auflage 2018), Art. 107 AEUV Rn. 1 ff.

Beihilfeverbot gibt, bedarf es zu ihrer Realisierung nach Maßgabe von Art. 108 AEUV einer vorangehenden Notifizierung und Genehmigung durch die EU-Kommission.<sup>48</sup>

## 6.4 Abgaben steuerlicher Art

### 6.4.1 Steuer auf Einwegverpackungen / Verpackungen / Kunststoffverpackungen<sup>49</sup>

#### 6.4.1.1 Kurzbeschreibung des Konzeptansatzes

In fachlichen und politischen Äußerungen wird die Erhebung einer Abgabe auf Verpackungen häufig als geeignetes Anreizinstrument genannt. Ein Vorteil des Instruments einer Verbrauchsteuer im Verpackungsbereich liegt in ihrer Vielfältigkeit, da durch die Ausgestaltungsmöglichkeiten verschiedene der in Kapitel 4 genannten Lenkungswirkungen erreicht werden können. So können die Steuertarife so gestaltet werden, dass eine Lenkungswirkung hin zu umweltfreundlichen Verpackungslösungen erzielt wird.

Eine solche Abgabe kann mit dem Bezug auf Einwegverpackungen darauf ausgelegt werden, dass am Markt eine Vorteilswirkung für Mehrwegverpackungen entsteht, indem Waren in Einwegverpackungen teurer angeboten werden müssen und der auf Grund von Externalitäten bestehende Preisnachteil von Mehrwegverpackungen ausgeglichen oder in einen Preisvorteil umgekehrt wird. Vorstellbar ist in einer erweiterten Variante auch eine Konzipierung als generelle Verpackungssteuer, die sowohl auf Einweg- als auch auf Mehrwegverpackungen erhoben wird und bei der die Anreizwirkung Richtung Mehrweg durch die Tarifgestaltung erreicht wird.

Umgekehrt kann ebenfalls in Betracht kommen, eine Verpackungssteuer entsprechend den speziellen Zielen der EU-Politik zur Vermeidung und zum Recycling von Kunststoffen ausschließlich auf Kunststoffverpackungen zu beziehen.

Aus rechtlicher Sicht ist zu beachten, dass die Verbrauchsteuer in Abgrenzung zur Unternehmenssteuer auf die privaten Endkonsumenten übergewälzt werden kann. In diesem Zusammenhang ist auch entscheidend, dass die Steuer nur auf Güter erhoben wird, die grundsätzlich privat konsumiert werden, wobei der gewerbliche Verbrauch mitbesteuert werden darf, soweit der private Verbrauch für die Produktart prägend ist. Dies wird im Weiteren vertieft erläutert.

#### 6.4.1.2 Charakteristische Merkmale, Varianten

► Hinsichtlich des konkreten Besteuerungsgegenstandes sind verschiedene Varianten vorstellbar, und zwar in unterschiedlichen Differenzierungsrichtungen: Im Ausgangsmodell wird zumeist daran gedacht, Einwegverpackungen bestimmter Güter mit einer Abgabe zu belegen. Dabei kann zwischen Materialarten mit unterschiedlichen Zusammensetzungen oder Umweltbelastungen differenziert vorgegangen werden. Es ist aber auch denkbar, grundsätzlich sämtliche Verpackungen der jeweiligen Güter mit der Abgabe zu belegen. Der relative Preisvorteil für die ebenfalls erfassten Mehrwegverpackungen kann durch verschiedene Ausgestaltungsmöglichkeiten erzielt werden:

- Eine geringere Steuer,

---

<sup>48</sup> Vgl. Kühling/Rüchardt, in: Streinz, EUV/AEUV (3. Auflage 2018), Art. 108 AEUV Rn. 1 ff.

<sup>49</sup> Teile dieses Kapitels wurden zuvor in der Studie "Ökologische Verbrauchsteuer zur umweltfreundlichen Lenkung des Getränkeverpackungsmarktes" (Gsell et al. 2022) veröffentlicht

- Erhebung der Steuer nur beim Vorgang des Erst-Inverkehrbringens (so dass nachfolgende weitere Umläufe nicht erneut besteuert werden)
- oder eine nachträgliche Steuererstattung für wieder befüllte Verpackungen (so dass hierdurch ein Anreiz zur Mehrwegführung entsteht).<sup>50</sup>
- ▶ Für die Lösung für Mehrwegsysteme muss auch deren Art berücksichtigt werden (z. B. Poollösungen vs. Einzellösungen)
- ▶ Hinsichtlich des Spektrums der erfassten Verpackungen kann an eine bestimmte Sparte von Waren (z. B. Getränke) gedacht werden, aber auch an eine Erstreckung auf sämtliche Verkaufsverpackungen und/oder Umverpackungen im Sinne des VerpackG oder weitergehend auch auf Transportverpackungen.
- ▶ Eine wichtige konzeptionelle Frage geht dahin, ob generell alle Verpackungsmaterialien oder nur bestimmte (z. B. solche aus Kunststoff oder mit Kunststoffbestandteilen) besteuert werden sollen und anhand welcher Maßstäbe ggf. Differenzierungen zwischen verschiedenen Materialarten erfolgen sollen. Je nach Ausgestaltung der Abgabe können verschiedene Lenkungswirkungen (Kapitel 4) adressiert werden, wobei zu beachten ist, dass bei einer alleinigen Besteuerung von Kunststoff nicht-intendierte Substitutionseffekte zu erwarten sind.
- ▶ Als Beispiel für eine mögliche Ausgestaltung als reine Kunststoffverpackungssteuer kann auf die in Kapitel 5.1 und in Anhang A.1 erörterte britische „Plastic Packaging Tax“ verwiesen werden.
- ▶ Nach welchen Bemessungsmaßstäben und in welcher Höhe und tariflicher Differenzierung die Steuer erhoben wird, unterliegt einer weitreichenden Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers. Die Bemessung und die Höhe sowie ggf. etwaige Ausnahmen müssen dabei von ihren Wirkungen her zu den jeweils verfolgten Lenkungswirkungen (Kapitel 4) passen (Gebot der Folgerichtigkeit, siehe oben, unter 6.3.1).<sup>51</sup>
- ▶ Wichtig erscheint eine inhaltliche Abstimmung mit dem System des VerpackG; dabei sollte ein terminologischer Gleichklang erreicht werden. Eine Bindung an den Anwendungsbereich des VerpackG ist rechtlich nicht zwingend nötig, kann aber aus Gründen der Praktikabilität und im Hinblick auf die Abstimmung der Wirkungen möglicherweise sinnvoll sein. Es ist aber auch denkbar, gezielt über dessen Anwendungsbereich hinauszugehen. Erforderlichenfalls kann das VerpackG angepasst werden.
- ▶ Von zentraler Bedeutung ist des Weiteren die Frage, an welcher Stelle der Produktkette mit der Steuererhebung angesetzt wird und – damit einhergehend – wer die Abgabe zu entrichten hat. Hierbei sind folgende Punkte zu beachten:
  - Eine mehrfache Erhebung an verschiedenen Stellen des Produktlebensweges ist zu vermeiden.
  - Die Steuer sollte möglichst an einem Punkt des Produktlebensweges erhoben werden, an der die finale Nutzung als Verpackung für Produkte des privaten Konsums bereits klar ersichtlich ist. So kann effektiv sichergestellt werden, dass es sich um eine

---

<sup>50</sup> In diesem Sinne präferiert bei Getränkeverpackungen Gsell u. a., Ökologische Verbrauchsteuer zur umweltfreundlichen Lenkung des Getränkeverpackungsmarktes (2022), Kap. 2.4.6.

<sup>51</sup> Vgl. Gsell et. al. (2022), Kap. 2.4.6.

Verbrauchssteuer für privat konsumierte Güter handelt, die auf die Endkonsumenten übergewälzt werden kann. Eine Besteuerung in frühen Abschnitten der Produktionskette (z. B. Bereitstellung von Rohstoffen und Vorprodukten) erscheint weniger zweckmäßig, da die Steuer so weniger klar als Verbrauchssteuer identifiziert werden könnte.

- Als Schnittstellen können sich insbesondere die Herstellung der Verpackungen, die Abgabe der Verpackungen zum Befüllungszweck, die Abgabe der verpackten Ware an Dritte<sup>52</sup> oder die Abgabe im Einzelhandel an Kunden eignen. In Betracht kommt darüber hinaus – was zu betonen ist, da eine vergleichbare Variante im Verbrauchsteuerrecht bisher kein Vorbild hat – auch eine Heranziehung der Systembetreiber nach dem Verpackungsgesetz (VerpackG).
- ▶ Tarifstaffelungen zwischen den Materialien: Soweit keine Lenkungswirkung hinsichtlich Verpackungsmaterialien intendiert ist, sollte eine Tarifstaffelung zwischen Glas, Metall, Kunststoff etc. so gestaltet sein, dass die spezifischen Materialgewichte und charakteristischen Wandstärken berücksichtigt werden. Da Glasverpackungen i.d.R. deutlich schwerer sind als Kunststoffverpackungen, müssen Kunststoffverpackungen pro Gewichtseinheit stärker besteuert werden. Ansonsten wäre eine Verschiebung hin zu mehr Einwegkunststoffverpackungen zu erwarten.

### 6.4.1.3 Rechtliche Einordnung

#### 6.4.1.3.1 Verfassungsrechtliche Einordnung

- ▶ Eine Abgabe auf Einwegverpackungen, generell auf Verpackungen oder speziell auf Kunststoffverpackungen stünde nicht in einem Leistungs-Gegenleistungsverhältnis, wäre also voraussetzungslos. Vorgesehen ist die Vereinnahmung im Bundeshaushalt. Daher trägt die Abgabe den Charakter einer dem Bund zufließenden Steuer. Ob auch eine Ausgestaltung als Sonderabgabe möglich wäre, wird weiter unten betrachtet (siehe unter 6.5.2).
- ▶ Unter den vom Grundgesetz gegebenen Steuertypen wäre die Steuer grundsätzlich finanzverfassungsrechtlich zulässig, wenn sie sich als „Verbrauchssteuer“ im Sinne von Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG darstellen sollte. Das BVerfG hat dementsprechend die in den 1990er Jahren von der Stadt Kassel eingeführte kommunale Verpackungssteuer als Verbrauchssteuer eingestuft (allerdings wegen Unvereinbarkeit mit Bundesrecht für verfassungswidrig erklärt).<sup>53</sup> Auch bei der sogenannten „Verpackungssteuer“ der Stadt Tübingen vom Juli 2020 auf sog. To-Go-Verpackungen handelt es sich um eine kommunale Verpackungssteuer. Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg hatte diese 2022 als verfassungswidrig aufgehoben – mit dem tragenden Argument, dass der Bund hinsichtlich der Verpackungsvermeidung mit den Bestimmungen des Verpackungsgesetzes abschließendes Bundesrecht geschaffen habe, so dass die Kommunen zu eigenen Regelungen nicht befugt seien.<sup>54</sup> Die Entscheidung spielt für die zu untersuchende Frage einer Verbrauchssteuer auf Bundesebene daher keine Rolle.
- ▶ Bei einer Konstruktion als Verbrauchssteuer muss es sich um eine Abgabe handeln, die auf ein grundsätzlich privat konsumierbares Gut erhoben wird, wobei der gewerbliche

---

<sup>52</sup> So die Empfehlung von Gsell et. al. (2022) für ihr Modell der Getränke-Verpackungssteuer, Kap. 2.4.3.

<sup>53</sup> BVerfGE 98, 106, 123 f. (Kommunale Verpackungssteuer).

<sup>54</sup> Eingehend VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 29.03.2022 - 2 S 3814/20. Leitsatz 5 des Urteils: „Die bundesrechtlichen Regelungen [...] insbesondere des Verpackungsgesetzes sind als abschließend anzusehen, so dass kein Raum für ausschnittsbezogene kommunale „Zusatzregelungen“ in Form einer Lenkungssteuer zur Vermeidung von Einwegverpackungen bleibt.“

Verbrauch mitbesteuert werden darf, wenn der private Verbrauch für die Produktart prägend ist.<sup>55</sup> Außerdem muss die Verbrauchsteuer darauf angelegt sein, dass diese auf die Endkonsumenten übergewälzt wird, wirtschaftlich also von diesen getragen wird, während sich die Steuerlast für die erhebungstechnisch adressierten Unternehmen nur als durchlaufender Posten darstellt.<sup>56</sup> Andernfalls würde es sich um eine im Rahmen der Verbrauchsteuern unzulässige Unternehmensbesteuerung handeln. Diese Anforderungen dürften grundsätzlich erfüllbar sein. Auf sie wird bei der Ausgestaltung zu achten sein, insbesondere bei der genaueren Festlegung des Steuergegenstands.

- ▶ Finanzverfassungsrechtlich nicht von tragender Bedeutung ist bei den Verbrauchsteuern, welche Unternehmen die Steuer gegenüber dem Staat zu entrichten haben (wer also die Funktion „Steuerschuldner“ zugewiesen bekommt), sofern gewährleistet ist, dass die Steuerlast von diesen Unternehmen an die Endkonsumierenden übergewälzt werden kann. Denn für die Unternehmen ist die Steuer ein durchlaufender, sie wirtschaftlich-substanziell nicht belastender Faktor.
- ▶ Kein Hindernis für die Einführung einer neuen Verbrauchsteuer würde in dem Umstand liegen, dass sich für bestimmte Endprodukte ggf. Doppel- oder Mehrfachbesteuerungen ergäben (siehe oben, unter 6.3.1).
- ▶ Bei Verbrauchsteuern stehen die Erträge aus der Steuer dem Bund zu (siehe Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG). Die Einnahmen stehen diesem, sofern im Gesetz nicht etwas anderes vorgesehen wird, ohne Zweckbindung frei zur Verfügung. Gesetzliche Zweckbindungen sind nach der Rechtsprechung des BVerfG möglich, sofern dadurch die Dispositionsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers nicht „unvertretbar“ eingeschränkt wird.<sup>57</sup>
- ▶ Werden die Anforderungen einer Verbrauchsteuer erfüllt, so handelt es sich objektiv um eine Verbrauchsteuer, auch wenn diese allgemein als „Abgabe“ oder (dann fälschlich) als „Sonderabgabe“ bezeichnet wird. Die amtliche Bezeichnung ist für die finanzverfassungsrechtliche Einordnung gleichgültig.<sup>58</sup> Spielraum für eine Sonderabgabe kann es daher nur geben, soweit es sich von der Konstruktion her *nicht* um eine Verbrauchsteuer handelt.
- ▶ Eine Konstruktion als „Verkehrsteuer“ im Sinne von Art. 106 Abs. 2 Nr. 3 GG bietet sich im vorliegenden Kontext demgegenüber nicht an. Bei einer Verkehrsteuer würden die Steuererträge nicht dem Bund, sondern den Ländern zustehen. Zum Wesen der Verkehrssteuern gehört nach der Rechtsprechung des BVerfG, dass sie „an Akte oder Vorgänge des Rechtsverkehrs, an einen rechtlichen oder wirtschaftlichen Akt, an die Vornahme eines Rechtsgeschäfts oder einen wirtschaftlichen Vorgang oder einen Verkehrsvorgang anknüpfen“<sup>59</sup> (wie z. B. die Grunderwerbsteuer, die Versicherungssteuer oder die als sog. Ticketabgabe bekannte Luftverkehrsteuer).<sup>60</sup> Prägend ist, dass an dem

---

<sup>55</sup> Zusammenfassend BVerfGE 145, 171 = NVwZ 2017, 1037 (Kernbrennstoffsteuer), Rn. 112.

<sup>56</sup> BVerfGE 145, 171 = NVwZ 2017, 1037 (Kernbrennstoffsteuer), Rn. 112, 148.

<sup>57</sup> Wo die Schwelle zur „Unvertretbarkeit“ liegt, hat das BVerfG bisher nicht beschrieben. Im Fall der wasserrechtlichen Wasserentnahmeentgelte und bei der sog. Ökosteuer hat das BVerfG die Zweckbindung der Entgelte bzw. Steuer für vertretbar gehalten: siehe BVerfGE 93, 319, 348 (Wasserpfeffennig); ferner BVerfGE 110, 274, 292 ff. (Ökosteuer), Rn. 65 ff.

<sup>58</sup> BVerfGE 55, 274, 304 f. (Berufsausbildungsabgabe); BVerfGE 67, 256, 276 (Investitionshilfegesetz); BVerfGE 92, 91, 114 (Feuerwehrabgabe).

<sup>59</sup> BVerfGE 16, 64, 73 (Einwohnersteuer).

<sup>60</sup> Vgl. BVerfGE 137, 350, 362 (Luftverkehrsteuer).

betreffenden Rechtsakt zwei Seiten beteiligt sind.<sup>61</sup> Innerhalb der Vertriebskette für Verpackungen gibt es jedoch nur einen Vorgang, der einheitlich bei allen Vertriebsvorgängen vorkommt: Der Endverkauf der befüllten Produkte im Einzelhandel. Die dem Endverkauf vorausgehenden Geschäftsvorgänge in der Erzeugungs- und Vertriebskette können demgegenüber sehr verschieden sein – teils liegen diese sogar außerhalb Deutschlands –, so dass diese keinen einheitlichen geeigneten Anknüpfungspunkt für die Erhebung einer Verkehrsteuer bieten. Wenn die Steuer als Verkehrsteuer jedoch an den Endverkauf anknüpfen soll, muss diese direkt bei den am Endverkauf beteiligten Personen erhoben werden (also beim Einzelhandel oder bei den Endkunden). Das würde zu einem enorm großen, unübersichtlichen Erhebungs- und Kontrollaufwand führen und erscheint deshalb nicht zielführend. Die Gestaltungsspielräume wären weit geringer als bei einer Konzipierung als Verbrauchsteuer.

#### 6.4.1.3.2 EU-rechtliche Einordnung

- ▶ EU-rechtlich ist eine (Einweg-) Verpackungsteuer als „nicht harmonisierte“ Verbrauchsabgabe im Sinne der Verbrauchsteuer-Systemrichtlinie<sup>62</sup> einzuordnen. Als „nicht harmonisiert“ gelten alle Verbrauchsabgaben, die EU-rechtlich nicht generell vorgesehen und als solche bestimmten Konstruktionsvorgaben entsprechen müssen. Sie wäre demnach ebenso als „nicht harmonisierte“ Verbrauchsabgabe einzuordnen wie die als zulässig anerkannte deutsche Kaffeesteuer nach dem Kaffeesteuergesetz (KaffeestG).
- ▶ Art. 1 Abs. 3 Satz 2 der Verbrauchsteuer-Systemrichtlinie bestimmt für national erhobene nicht harmonisierte Steuern, dass die Erhebung „im grenzüberschreitenden Handelsverkehr zwischen Mitgliedstaaten keine mit dem Grenzübertritt verbundenen Formalitäten nach sich ziehen“ dürfen. Ein Vorbild für einer dieser Anforderung genügende Verfahrensweise bei der Steuererhebung bieten die Regelungen der Kaffeesteuer. Diese ist ebenso wie die harmonisierten Steuern so konstruiert, dass es nicht zu mit dem Grenzübertritt verbundenen Formalitäten kommt.<sup>63</sup>
- ▶ Zu beachten ist EU-steuerrechtlich zudem Art. 110 AEUV. Aus diesem ergibt sich, dass Importware weder unmittelbar noch mittelbar eine Benachteiligung erfahren darf (siehe oben, unter 6.3.2). Das kann auch für das Erhebungsverfahren bedeutsam sein.
- ▶ Da die Abgabe, wenn es sich um eine Verbrauchsteuer handelt, in den allgemeinen Bundeshaushalt fließt, kann sie durch den Bund ohne weiteres zur Refinanzierung des EU-Eigenmittels zur sog. Plastikabgabe verwendet werden.
- ▶ Aus den verschiedenen abfall- und produktrechtlichen Rechtsakten der EU ergeben sich keine grundlegenden Hindernisse. Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung kann es sein, dass auf einzelne Bestimmungen Rücksicht genommen werden muss oder – umgekehrt – Anpassungen in den einschlägigen Rechtsvorschriften (insb. dem VerpackG) erfolgen müssen.

---

<sup>61</sup> BVerfGE 137, 350, 362 m.w.N. (Luftverkehrsteuer).

<sup>62</sup> Richtlinie (EU) 2020/262 des Rates v. 19.12.2019 zur Festlegung des allgemeinen Verbrauchsteuersystems (Neufassung), ABl. L 58 v. 27.2.2020, S. 4.

<sup>63</sup> Vgl. Gsell et. al. (2022), Kap. 2.4.3.

#### 6.4.1.4 Weitere Ausgestaltungsaspekte, Vollzug

- ▶ Im Hinblick auf den Vollzug stellen sich zahlreiche Einzelfragen, von deren Beantwortung abhängt, ob sich ein praktikabel handhabbares Erhebungs- und Kontrollsystem für die Steuer schaffen lässt. Da es sich um eine Verbrauchsteuer handelt, muss diese so konstruiert werden, dass die der Zahlungspflicht an den Staat unterliegenden Unternehmen die Steuer auf die am Ende der Verbrauchskette stehenden Konsumierenden abwälzen können.
- ▶ Das Erhebungssystem muss dabei so gestaltet werden, dass sich die Einhaltung der Steuerpflicht wirksam kontrollieren lässt. Das kann Rückwirkungen darauf haben, welche Regelungen dafür getroffen werden, bei wem die Steuer erhoben wird und anhand welcher Kriterien sie bemessen wird. Derartige Wechselwirkungen müssen ggf. bei Überlegungen zur näheren Ausgestaltung in den Blick genommen werden. Eine besondere Herausforderung könnte darin liegen, darauf abzustellen, welche Bestandteile die besteuerten Verpackungen im Einzelnen haben (was insb. für Verbundverpackungen wichtig sein kann, weil durch Materialkombinationen die Rezyklierbarkeit eingeschränkt sein kann).
- ▶ In rechtlicher Hinsicht ist zu betonen, dass gegenüber Importen an EU-Unternehmen auch im Vollzug keine Diskriminierungen entstehen dürfen und Zollformalitäten generell unzulässig sind. Zu beachten ist auch, dass eine Kontrolle durch deutsche Behörden direkt im Ausland nicht möglich ist.
- ▶ Handhabbar gemacht wird die Erhebung bei Verbrauchsteuern üblicherweise dadurch, dass der die Steuer auslösende Vorgang (üblicherweise die Abgabe an Dritte) grundsätzlich nur aus zuvor angemeldeten und genehmigten „Steuerlagern“ gestattet wird. Steuerpflichtig sind die Betreiber der Steuerlager. Abweichend davon ist speziell bei Importware stattdessen der Empfang in Deutschland steuerpflichtig, sofern es sich dabei um einen Empfang zu gewerblichen Zwecken (insb. zum Weiterverkauf an Dritte) handelt.
- ▶ Soweit die besteuerten Verpackungen oder Verpackungsmaterialien nicht in Deutschland in Verkehr gebracht werden, müsste die Steuer entfallen bzw. von dieser befreit werden, da die Steuerlast bei einer Konstruktion als Verbrauchsteuer real von (in Deutschland steuerpflichtigen) Endkonsumierenden getragen werden muss.
- ▶ Eine bisher offen gehaltene Frage ist, an welcher Stelle der Produktkette die Steuer erhebungstechnisch ansetzen soll. Damit einher geht die Frage, welche Unternehmen die Steuer in dem System ggf. entrichten sollen, wer also als „Steuerschuldnerin“ fungiert. Rechtlich kommt es nicht darauf an, ob die in dieser Funktion adressierten Unternehmen eine sachliche Beziehung oder Verantwortung zu dem neben der Einnahmeerzielung ggf. verfolgten Anreiz-/Lenkungsziel haben. Entscheidend ist allein, ob durch ihre Inanspruchnahme die Überwälzung der realen Steuerlast auf die Endkonsumierenden gelingen kann. Deshalb kann dieser Frage in weiteren Arbeitsschritten unter Gesichtspunkten der inhaltlichen Ziele und der Praktikabilität genauer nachgegangen werden. Angesetzt werden kann für die Erhebung der Steuer insbesondere bei den Verpackungsproduzenten (Schnittstelle der Erhebung: Herstellung der Verpackung), den Erst-Inverkehrbringern der Verpackungen (Schnittstelle: Abgabe der leeren Verpackungen zum Befüllungszweck), den Erst-Inverkehrbringern der verpackten Waren (Schnittstelle: Abgabe der verpackten Ware an Dritte)<sup>64</sup> oder deren Letzt-Inverkehrbringern (Schnittstelle:

---

<sup>64</sup> So die Empfehlung von Gsell et. al. (2022) für ihr Modell der Getränke-Verpackungsteuer, Kap. 2.4.3.

Abgabe im Einzelhandel an Kunden). In Betracht kommt außerdem eine Heranziehung der Systembetreiber nach dem Verpackungsgesetz (VerpackG). Denn auch von diesen aus dürfte über entsprechende Zuschläge zu den Beteiligungsentgelten eine Abwälzung der Steuerlast auf die Endkonsumierenden grundsätzlich machbar sein.

- ▶ Die Vollzugsaufgaben der Erhebung von Steuern liegen gemäß den verfassungsrechtlichen Bestimmungen bei den Finanzbehörden. Je nach Steuertypus liegen sie entweder beim Bund (üblicherweise bei den Zollbehörden) oder bei Landes-Finanzbehörden (Finanzämtern), nicht jedoch bei Fachbehörden (etwa den Abfallbehörden oder den Gewerbeämtern). Für Verbrauchsteuern sieht Art. 108 Abs. 1 Satz 1 GG ohne Ausnahmemöglichkeit die Zuständigkeit der Bundesfinanzbehörden vor.

#### 6.4.1.5 Hindernisfaktoren

- ▶ Sollte das Instrument zur Refinanzierung der EU-Eigenmittelabgabe eingesetzt werden, sollte der Fokus bzgl. der Materialien überdacht werden. Wenn alle Verpackungsmaterialien einbezogen werden, könnte dessen Akzeptanz aufgrund der nicht-deckungsgleichen Materialarten leiden. Schließlich bezieht sich die EU-Eigenmittelabgabe ausschließlich auf nicht-recycelte Verpackungsabfälle aus Kunststoff. Besonders Hersteller und Inverkehrbringer von Verpackungen aus Glas, Metall und Papier/Karton könnten einwenden, dass sie dadurch zu Unrecht fiskalisch belangt würden. Hier ist aber anzumerken, dass dies nicht als juristisches, sondern ausschließlich als politisches Argument gegen eine Verpackungssteuer angeführt werden könnte und auch die Finanzierung allein aus dem Ertrag aus den Kunststoffverpackungen bezogen werden könnte.
- ▶ Speziell bei einer Einbeziehung der dualen Systeme bzw. der Zentralen Stelle Verpackungsregister (ZSVR) in das Erhebungssystem der Verpackungsteuer entstünden zwar einerseits beträchtliche Synergien, es könnte aber ggf. auch den Anreiz erhöhen, die Systembeteiligungspflichten entsprechend § 7 des Verpackungsgesetzes zu umgehen (Free-rider Problem). Dieses Problem darf aber nicht überschätzt werden, denn wenn sich die Inverkehrbringer innerhalb des Steuersystems als Betreiber von Steuerlagern anmelden müssen – wie es bei Verbrauchsteuern typisch ist –, ist eine Umgehung der Steuerpflicht außerordentlich schwierig, so dass sogar ein positiver Effekt auf die Einhaltung der Pflichten aus dem VerpackG entstehen kann (siehe dazu auch unten, 7.1.5.4). Rechtlich dürfte eine Einbeziehung im Übrigen nicht in der Weise in Betracht kommen können, dass die ZSVR selbst die Funktion einer Steuerbehörde erhält, also die Steuern erhebt. Steuern werden stets von Finanzbehörden erhoben (siehe soeben), dies ist im GG eindeutig vorgegeben. Der ZSVR könnten aber z. B. Mitteilungspflichten (Datenübermittlungspflichten) auferlegt werden.
- ▶ Bei einer Anwendung auf Verpackungsarten, die nicht der Systembeteiligungspflicht des Verpackungsgesetzes unterliegen, müssten in Verkehr gebrachte Mengen sowie Verpackungsarten und Recyclingfähigkeit neu bestimmt und registriert werden. Ab Juli 2022 müssen jedoch zumindest die Inverkehrbringer nicht systembeteiligungspflichtiger Verpackungen im Herstellerregister LUCID bei der Zentralen Stelle Verpackungsregister registriert sein, was die Einbeziehung erleichtern könnte. Es muss dann allerdings ggf. auch hier sichergestellt werden, dass die Steuer nur einmalig im Produktlebenszyklus erhoben wird und die Adressaten der Steuererhebung eindeutig definiert sind. Dies würde zusätzlichen administrativen Aufwand für die betreffenden Unternehmen und für die Vollzugsbehörden mit sich bringen.

#### 6.4.1.6 Gesamteinschätzung

Die Einführung einer Einweg-Verpackungsteuer oder auch einer generellen Verpackungssteuer ist grundsätzlich als zulässige Verbrauchsteuer nach Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG möglich. Die notwendigen Informationen zu den zu besteuerten Mengen und Verpackungsarten sollte idealerweise bereits auf Unternehmensebene vorgehalten werden – z. B. aufgrund bestehender Informations- und Produktpflichten. Ist dies nicht der Fall, sollte die entsprechende Datenerhebung, Übermittlung und Verifizierung mit überschaubarem Aufwand möglich sein. Dies dient dem Ziel, den administrativen Aufwand sowohl auf Seiten der besteuerten Unternehmen als auch auf Seiten der Steuer- und Vollzugsbehörden zu begrenzen.

In dieser Sicht erscheint eine Einbeziehung der dualen Systeme bzw. der Zentralen Stelle Verpackungsregister bei Erhebung, Überprüfung und Weiterleitung der Daten naheliegend, da hier bereits Daten zu den von Unternehmen in Verkehr gebrachten Verpackungsmengen und Arten erhoben und tariflichen Berechnungen zugrunde gelegt werden.

Weitere Einzelheiten der Ausgestaltung werden in Kapitel 7.1 vertieft betrachtet.

#### 6.4.2 Umsatzsteuervergünstigung für Rezyklateinsatz oder rezyklierbare Verpackungen

##### Kurzbeschreibung des Konzeptansatzes

In der öffentlichen Diskussion wird als Möglichkeit zur Förderung des Recyclings (insbesondere für Kunststoffe) häufig die Schaffung eines Umsatzsteuerprivilegs für rezyklierbare Produkte und/oder für rezyklathaltige Produkte genannt. Dies beinhaltet auch Verpackungen.

##### Charakteristische Merkmale, Varianten

- ▶ Die Vergünstigung könnte wahlweise entweder auf rezyklierbare Produkte oder auf Produkte bestimmter Art mit bestimmten Rezyklatanteilen eingeführt werden, ggf. auch auf beides. Erforderlich ist hierfür eine genaue Bestimmung der jeweiligen Bemessungsgrößen und die Schaffung geeigneter Nachweismöglichkeiten (etwa im Wege einer Zertifizierung).
- ▶ Vorstellbar ist die Begünstigung entweder in der Gestalt der Anwendung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes (7 Prozent) oder als gänzliche Befreiung von der Umsatzsteuer.

##### Verfassungsrechtliche Einordnung

- ▶ Die Umsatzsteuer ist ein ausdrücklich im GG genannter Steuertypus (Art. 106 Abs. 3 GG). Das Umsatzsteuersystem ist etabliert. Finanzverfassungsrechtliche Bedenken bestehen gegen die Verfolgung von Lenkungszielen bei einzelnen Ausnahmen von der Umsatzsteuerpflicht nicht.
- ▶ Die Privilegierung würde sich mit Blick auf die verfolgten umweltpolitischen Ziele insbesondere als ausreichend legitimiert und den Anforderungen des Gleichheitsgebots entsprechend ausgestaltbar darstellen.

##### EU-rechtliche Einordnung

- ▶ Das EU-Recht (in dem durchgängig nicht von „Umsatzsteuer“, sondern von „Mehrwertsteuer“ gesprochen wird) bietet auf Basis der aktuellen Konditionen der insoweit maßgebenden Sechsten Mehrwertsteuer-Richtlinie<sup>65</sup> keinen Raum für die erwogene Privilegierung: Die Möglichkeiten zur (vollständigen) *Befreiung* von der Umsatzsteuer sind

---

<sup>65</sup> Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1), zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2020/2020 des Rates vom 7.12.2020, ABl. L 419 v. 11.12.2020, S. 1.

dort abschließend in Titel IX (Art. 131 bis 166) geregelt. Weder für rezyklathaltige noch recyclingfähige Produkte oder Produktanteile ist die Möglichkeit einer Umsatzsteuerbefreiung vorgesehen. Die Möglichkeiten zur Anwendung des *ermäßigten Steuersatzes* sind in Art. 98 in Verbindung mit Anhang III der Sechsten Mehrwertsteuer-Richtlinie abschließend bestimmt. Auch im Katalog des Anhangs III befindet sich keine Bestimmung, die für die hier erwogenen Privilegierungen wahrgenommen werden könnte.

- ▶ Auf seiner Sitzung vom 07.12.2021 hat der Rat der Finanzministerinnen und Finanzminister der EU einstimmig einen Reformvorschlag zur Änderung der Sechsten Mehrwertsteuer-Richtlinie<sup>66</sup> angenommen, mit dem der Katalog des Anhangs III für die Anwendung ermäßigter Steuersätze wesentlich erweitert werden soll, um die steuerpolitischen Handlungsspielräume der Mitgliedstaaten zu vergrößern. Hinzugefügt werden mit dem Inkrafttreten der Neuregelung u. a. einige Gegenstände, die sich „positiv auf die EU-Klimaschutzprioritäten auswirken können“ wie Fahrräder, ökologische Heizsysteme und Solarpaneele, die in Privathaushalten und öffentlichen Gebäuden installiert werden.<sup>67</sup> Geeignete Tatbestände, nach denen speziell auch für Produkte mit hohen Rezyklatanteilen oder mit hohem Maß an Recyclingfähigkeit Mehrwertsteuerermäßigungen eingeführt werden könnten, befinden sich jedoch nicht in dem erweiterten Katalog.
- ▶ Der beschlossene Reformvorschlag wurde im März 2022 dem EU-Parlament zur Kenntnisnahme zugeleitet und anschließend bekannt gegeben. Eine Zustimmung des EU-Parlaments war nicht erforderlich.<sup>68</sup> Damit steht praktisch fest, dass der hier erwogene Instrumentenansatz in allen Varianten auch künftig aus EU-rechtlichen Gründen nicht durchführbar sein wird.

#### **Weitere Ausgestaltungsaspekte, Vollzug**

- ▶ Entfällt, da der Vorschlag aus EU-rechtlichen Gründen nicht realisierbar ist.

#### **Gesamteinschätzung**

Der Vorschlag kann derzeit aus EU-rechtlichen Gründen nicht weiterverfolgt werden. Eine neuerliche Reform der EU-Bestimmungen zur Mehrwertsteuer erscheint jedenfalls kurzfristig eher unrealistisch.

## **6.5 Nichtsteuerliche Abgaben (hier: Sonderabgaben)**

### **Vorbemerkung**

Da im vorliegenden Kontext die Einführung von gegenleistungsbezogenen Abgaben nicht in Betracht kommt, erstrecken sich die Prüfungen in diesem Kapitel nur auf Sonderabgaben verschiedener Art (siehe zur Zuordnung und Unterscheidung oben, unter 6.3.1).

Unter den Sonderabgaben ist zu unterscheiden zwischen einerseits Sonderabgaben zu Finanzierungszwecken (Finanzierungs-Sonderabgaben), für die relativ strenge finanzverfassungsrechtliche Voraussetzungen gelten, und andererseits Sonderabgaben mit

---

<sup>66</sup> Rat der EU, Generalsekretariat, Dok. 14754/21: Vorschlag für eine RICHTLINIE DES RATES zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG in Bezug auf die Mehrwertsteuersätze. Abrufbar unter: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14754-2021-INIT/de/pdf> (Download 28.12.2021).

<sup>67</sup> Siehe dazu Pressemitteilung und FAQ auf der Website der EU-Kommission (Einsicht 28.12.2021):

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip\\_21\\_6608](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_6608),

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda\\_21\\_6609](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_21_6609).

<sup>68</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0036\\_DE.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0036_DE.html)

Ausgleichsfunktion (Ausgleichsabgaben), die verfassungsrechtlich einfacher zu rechtfertigen sind (siehe oben, unter 6.3.1).

Neben dieser finanzverfassungsrechtlich geprägten Unterscheidung kann es noch darauf ankommen, bei wem bzw. für welchen Vorgang die Abgabe erhoben werden soll und – speziell bei den Finanzierungs-Sonderabgaben – welchem konkreten Finanzierungszweck die Abgabe dient. Weiter kompliziert wird die Ausgangssituation darüber hinaus dadurch, dass Ausgleichsabgaben ggf. auch zu Finanzierungszwecken eingesetzt werden können. Deshalb lassen sich die nachfolgend näher betrachteten einzelnen Instrumentenoptionen nicht trennscharf systematisieren. Begonnen wird mit denjenigen Optionen für Sonderabgaben, die den bereits erörterten steuerlichen Instrumenten besonders ähnlich sind, bevor näher auf die Möglichkeiten für Finanzierungs-Sonderabgaben und schließlich auf Optionen für Ausgleichsabgaben eingegangen wird.

Um speziell für die komplexen finanzverfassungsrechtlichen Fragen den Einstieg und das Verständnis zu erleichtern, soll eine kurze Darstellung zu den Grundzügen der Rechtsprechung über Sonderabgaben vorangestellt werden.

### **6.5.1 Vorab: Zur Einordnung und Zulässigkeit von Sonderabgaben**

Sonderabgaben ähneln in vielerlei Hinsicht den Steuern. Konkret kann mit der Bezeichnung und Schaffung von Sonderabgaben unterschiedliches gemeint und intendiert sein. Zum einen werden Sonderabgaben oft ins Gespräch gebracht, um dem sehr starren Korsett der zulässigen steuerlichen Regelungen zu entgehen. Zum anderen kann es darum gehen, einen Weg für die Finanzierung bestimmter Aufgaben zu finden, ohne dass die Geldmittel über einen (allgemeinen) öffentlichen Haushalt fließen. Oder es kann – so bei Ausgleichsabgaben – damit bezweckt werden, eine sachbezogene Verpflichtung zu flankieren, indem die Pflicht oder die Möglichkeit vorgesehen wird, bei Nichterfüllung einer Verpflichtung ersatzweise eine Abgabe zu entrichten.

Sonderabgaben müssen nach der Rechtsprechung des BVerfG aus mehreren Gründen grundsätzlich die Ausnahme bleiben und bedürfen deshalb einer besonderen sachbezogenen Begründung. Das BVerfG geht davon aus, dass die Bundesrepublik ein „Steuerstaat“ sei – ein Staat also, der seine Aufgaben in erster Linie aus Steuermitteln zu finanzieren habe.<sup>69</sup> Das Gericht leitet dies daraus ab, dass das GG in Art. 105 und 106 GG ausschließlich Steuern als Einnahmequellen ausdrücklich vorsieht.

Die restriktive Haltung gegenüber nichtsteuerlichen Abgaben erklärt sich vor allem aus dem Steuer-Föderalismus. Zurückzuführen ist sie darauf, dass in den Art. 105, 106 GG nicht nur geregelt ist, welche Steuern erhoben werden dürfen, sondern auch, ob die Erträge an den Bund, die Länder oder/und die Kommunen gehen. Würden neue, im Grundgesetz nicht ausdrücklich vorgesehene Abgaben eingeführt, so könnte dies auf der Seite der Erträge zu erheblichen Verwerfungen des im Grundgesetz angelegten, zwischen Bund, Ländern und Gemeinden ausbalancierten Systems der Finanzverfassung führen.<sup>70</sup>

Zu den Merkmalen des deutschen Finanzverfassungsrechts gehört darüber hinaus die Freiheit des Parlaments, über den Haushalt frei zu entscheiden (Budgetrecht).<sup>71</sup> Durch Zweckbindungen für die Verwendung der Einnahmen wird dieses Recht partiell eingeschränkt. Das BVerfG hebt

---

<sup>69</sup> BVerfGE 93, 319, 342 (Wasserpfennig); BVerfGE 91, 186, 201 (Kohlepfennig); BVerfGE 82, 159, 178 (Absatzfonds); BVerfGE 78, 249, 266 f. (Fehlbelegungsabgabe).

<sup>70</sup> Eingehend BVerfGE 145, 171 (Kernbrennstoffsteuer), Rn. 90 ff., insb. Rn. 91.

<sup>71</sup> BVerfGE 130, 318 (EFSF), Rn. 106 ff.; BVerfGE 132, 195 (EU-Stabilitätsmechanismus), Rn. 109 ff.

die Dispositionsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers als systemprägendes Merkmal der Finanzverfassung hervor. Allerdings sieht das Gericht in der Festlegung von Zweckbindungen für die Einnahmeverwendung erst dann ein Problem, wenn es zu einer „unvertretbaren“ Einschränkung der Dispositionsfreiheit kommt. Wo genau die Grenze liegt, hat es nicht näher beschrieben. Bei der sog. Ökosteuer<sup>72</sup> und bei den landesrechtlichen Wasserentnahmeentgelten<sup>73</sup> hat es eine unverträgliche Einschränkung verneint.

Hinsichtlich der Zuordnung zu den Abgabenarten betont das BVerfG, dass es nicht auf die Bezeichnung durch den Gesetzgeber ankomme. Maßgebend sei vielmehr allein der materielle Kern der jeweiligen Regelung.<sup>74</sup>

Auf Grundlage der Rechtsprechung des BVerfG können folgende Fallgruppen nichtsteuerlicher Abgaben als anerkannt angesehen werden:<sup>75</sup>

- ▶ *Abgaben mit Entgeltcharakter* (gegenleistungsbezogene Abgaben). Als unproblematisch betrachtet das BVerfG von vornherein Geldleistungspflichten, bei denen es um das Entgelten von staatlichen Leistungen geht – wie etwa bei Gebühren und Beiträgen oder bei einer Maut. Hier stehen sich Leistung und Gegenleistung gegenüber. Im Unterschied zur Besteuerung zahlt hier nur, wer einen individuellen Nutzen hat. Solche „gegenleistungsbezogenen Abgaben“ sollen sich aus sich selbst heraus rechtfertigen und daher keiner Erwähnung im GG bedürfen.<sup>76</sup>
- ▶ *Ausgleichsabgaben*. Als ausnahmsweise zulässig erkennt das BVerfG auch nicht ausdrücklich vorgesehene Geldleistungspflichten an, bei denen es um den Ausgleich von durch den Staat gewährten Vorteilen geht, die darin bestehen, dass die Zahlenden eine an sich bestehende sachliche Verpflichtung nicht erfüllen, also einen finanziellen Ausgleich für deren Nichterfüllung erbringen. So liegt es beispielsweise bei naturschutzrechtlichen Ausgleichsabgaben,<sup>77</sup> der Fehlbelegungsabgabe in der Wohnungswirtschaft,<sup>78</sup> der bauordnungsrechtlichen Stellplatzablösung<sup>79</sup> oder der Schwerbehindertenabgabe.<sup>80</sup>
- ▶ *Abschöpfungsabgaben / Zahlungspflichten in Bewirtschaftungssystemen*. Eine den Abgaben mit Entgeltcharakter ähnliche Abgabenart sind Geldleistungen, die innerhalb staatlicher Bewirtschaftungssysteme für die Nutzung von an sich öffentlichen Gütern zu erbringen sind. Die Besonderheit liegt hier darin, dass der Staat im ersten Schritt ein Bewirtschaftungsregime errichtet (das für sich genommen zulässig sein muss) und dann im zweiten Schritt regelt, dass die Nutzung des betreffenden Guts nur gegen eine Geldleistung gewährt wird, der mit der Nutzung verbundene Vorteil also finanziell abgeschöpft wird. Die Möglichkeit hierzu hat das BVerfG in seiner sog. Wasserpfennig-Entscheidung bejaht.<sup>81</sup> Für den existierenden Emissionszertifikatehandel der EU (Emission Trading Scheme, EU-ETS) ist

---

<sup>72</sup> BVerfGE 110, 274, 292 ff. (Ökosteuer), Rn. 65 ff.

<sup>73</sup> BVerfGE 93, 319, 348 (Wasserpfennig).

<sup>74</sup> BVerfGE 55, 274, 304 f. (Berufsausbildungsabgabe); BVerfGE 67, 256, 276 (Investitionshilfegesetz); BVerfGE 92, 91, 114 (Feuerwehrabgabe).

<sup>75</sup> Siehe bereits Klinski/Keimeyer, ZUR 2020, 342, 345 f.

<sup>76</sup> Eingehend BVerfGE 93, 319, 343 ff. m.w.N. (Wasserpfennig).

<sup>77</sup> BVerfGE 74, 308, 310 ff. (Ausgleichsabgabe).

<sup>78</sup> BVerfGE 78, 249, 266 ff. (Fehlbelegungsabgabe).

<sup>79</sup> BVerfGE NVwZ 2009, 837 (Stellplatzablösung).

<sup>80</sup> BVerfGE 57, 139, 165 ff. (Schwerbehindertenabgabe).

<sup>81</sup> BVerfGE 93, 319, 343 ff. m.w.N. (Wasserpfennig).

davon nach der Rechtsprechung des BVerwG ebenfalls auszugehen.<sup>82</sup> Diese Einordnung wurde im Jahr 2018 durch das BVerfG ausdrücklich bestätigt.<sup>83</sup>

Als grundsätzlich nicht bzw. nur unter sehr engen Voraussetzungen zulässig gelten demgegenüber nichtsteuerliche Abgaben, mit denen eine spezielle Aufgabe finanziert werden sollen („Sonderabgaben im engeren Sinne“).<sup>84</sup> Hierzu zählen insbesondere Abgaben an einen vom allgemeinen Haushalt unabhängigen Fonds.<sup>85</sup> Sie sind – sofern sie nicht schon als Abgabe mit Ausgleichs- oder Abschöpfungsfunktion zulässig sind – nach der Rechtsprechung des BVerfG nur zulässig, wenn drei Kriterien erfüllt sind: Erstens muss die Gruppe der Zahlungspflichtigen homogen sein (Gruppenhomogenität), zweitens müssen die Belasteten für die Aufgabe eine gemeinsame Verantwortung tragen (Gruppenverantwortung), und drittens müssen die Einnahmen zum Nutzen der belasteten (Gesamt-) Gruppe verwendet werden (Gruppennützigkeit).<sup>86</sup>

Zu den Sonderabgaben mit speziellen *Finanzierungszwecken* besteht mittlerweile eine sehr umfangreiche Judikatur des BVerfG, die aber immer noch nicht als erschöpfend erachtet werden kann – wie sich daran erkennen lässt, dass immer wieder neue, teils komplexe und nicht immer aus der bisherigen Rechtsprechung heraus klar beantwortbare Zuordnungsfragen stellen. So liegt es teils auch bei den hier zu erörternden Sonderabgaben.

In seiner zweiten Entscheidung zu den sog. BAFin-Umlagen aus dem Jahr 2015 führt das BVerfG zur Zulässigkeit von Finanzierungs-Sonderabgaben zusammenfassend aus:<sup>87</sup>

- a) „Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Begrenzungs- und Schutzfunktionen der bundesstaatlichen Finanzverfassung (Art. 104a ff. GG) wird die Auferlegung nichtsteuerlicher Abgaben grundsätzlich begrenzt durch das Erfordernis eines besonderen sachlichen Rechtfertigungsgrundes, der einerseits eine deutliche Unterscheidung gegenüber der Steuer ermöglicht und andererseits auch im Hinblick auf die zusätzliche Belastung neben den Steuern geeignet ist, der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen Rechnung zu tragen (vgl. BVerfGE 124, 235 <243>).
- b) Für derartige, ähnlich den Steuern „voraussetzungslos“ erhobene Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion hat das Bundesverfassungsgericht die allgemeinen finanzverfassungsrechtlichen Begrenzungen für nichtsteuerliche Abgaben in besonders strenger Form präzisiert (vgl. BVerfGE 124, 235 <244> m. w. N.): „Der Gesetzgeber darf sich der Abgabe nur im Rahmen der Verfolgung eines Sachzwecks bedienen, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht.“ Mit der Abgabe darf nur eine – vorgefundene und nicht erst für die beabsichtigte Abgabenerhebung gebildete (BVerfGE 82, 159 <180>) – homogene Gruppe belegt werden, die in einer spezifischen Beziehung (Sachnähe) zu dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck steht und der deshalb eine besondere Finanzierungsverantwortung zugerechnet werden kann. Das Abgabenaufkommen muss gruppennützig verwendet werden. [...]

---

<sup>82</sup> Das BVerwG spricht zurückhaltender davon, die Pflicht zum Kauf von Zertifikaten sei „wie“ eine Abschöpfungsabgabe einzuordnen. Vgl. BVerwG, NVwZ 2013, 587, 588 f., insb. Rn. 19 ff.

<sup>83</sup> BVerfG NVwZ 2018, 972 (Zuteilungskürzungen im Emissionshandel).

<sup>84</sup> Der Begriff „Sonderabgabe“ wird in der Lit. nicht einheitlich verwendet. Das BVerfG spricht von „Sonderabgaben im engeren Sinne“ in seinem Beschl. zur Stellplatzablösung (BVerfG NVwZ 2009, 837/837 f.) sowie in seinem Urte. zur Sonderabgabe Absatzfonds (BVerfGE 122, 316, Rn. 99).

<sup>85</sup> BVerfGE 101, 141, 148 (Ausgleichsfonds Sonderurlaub).

<sup>86</sup> Grundlegend BVerfGE 55, 274, 307 f. (Berufsausbildungsabgabe).

<sup>87</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. November 2015 - 2 BvR 355/12 (BAFin-Umlagen II), Rn. 38-40.

- c) Wie das Bundesverfassungsgericht wiederholt hervorgehoben hat (vgl. BVerfGE 124, 235 <244 f.> m. w. N.), besteht eine besonders enge Verbindung zwischen der spezifischen Beziehung oder auch Sachnähe der Abgabepflichtigen zum Zweck der Abgabenerhebung, einer daraus ableitbaren Finanzierungsverantwortung und der gruppennützigen Verwendung des Abgabenaufkommens. Sind Sachnähe zum Zweck der Abgabe und Finanzierungsverantwortung der belasteten Gruppe der Abgabepflichtigen gegeben, wirkt die zweckentsprechende Verwendung des Abgabenaufkommens zugleich gruppennützig, entlastet die Gesamtgruppe der Abgabenschuldner nämlich von einer ihrem Verantwortungsbereich zuzurechnenden Aufgabe. Die Erfüllung dieser Merkmalsgruppe in ihrem Zusammenspiel bildet zugleich den entscheidenden Rechtfertigungsgrund für eine zu der Gemeinlast der Steuern hinzutretende Sonderlast und sichert so die Wahrung verhältnismäßiger Belastungsgleichheit.“

Erwogen werden könnte darüber hinaus unter Umständen auch die Erhebung von Sonderabgaben, denen ausschließlich eine verhaltenslenkende Funktion zukommt (wie etwa bei Straf- und Bußgeldern<sup>88</sup>). Zu beachten ist jedoch, dass solche „Lenkungsabgaben“ rechtssicher nur eingesetzt werden können, wenn der Abgabe nicht zugleich auch eine Finanzierungsfunktion zukommt.<sup>89</sup> Denn nach der Rechtsprechung des BVerfG sind die strengen Kriterien für Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion außerhalb von Ausgleichsabgaben, entgeltartigen Abgaben oder Abschöpfungsabgaben stets anzuwenden, wenn mit der Abgabe auch nur im Nebenzweck ein Finanzierungszweck verfolgt wird.<sup>90</sup>

## 6.5.2 Sonderabgabe auf Einwegverpackungen (Vereinnahmung im Bundeshaushalt)

### Kurzbeschreibung des Konzeptansatzes

Eine jedenfalls auf den ersten Blick denkbare Option könnte darin liegen, eine mit den oben erörterten Instrumenten zur Besteuerung von Einwegverpackungen in der Zielrichtung und einzelnen Ausgestaltungsmerkmalen übereinstimmende oder ähnliche Sonderabgabe zu schaffen, die in den allgemeinen Haushalt des Bundes fließt. Eine solche Abgabe könnte z. B. auf das (Erst-) Inverkehrbringen von Einwegverpackungen erhoben oder auf den Verkaufspreis der verpackten Waren aufgeschlagen werden. Die inhaltliche Gestaltung könnte weitgehend der bereits besprochenen Verbrauchsteuer auf Verpackungen entsprechen (siehe dazu oben, unter 6.4.1).

### Verfassungsrechtliche Einordnung

- Für eine solche Option ist finanzverfassungsrechtlich kein Raum. Voraussetzungslose (= nicht als Entgelt für staatliche Leistungen/Vorteile erhobene) Abgaben, die in einen allgemeinen öffentlichen Haushalt gehen, sind unabhängig von ihrer Bezeichnung ihrem Wesen nach grundsätzlich Steuern und müssen daher den Anforderungen der Art. 105 und 106 GG genügen. Das gilt nur dann nicht, wenn nach den Kriterien des BVerfG trotz ihrer Ähnlichkeit mit Steuern keine Gefährdung der Finanzverfassung anzunehmen ist. Es ist nicht ersichtlich, dass die hier angesprochene Art der Sonderabgabe den vom BVerfG dafür entwickelten Kriterien entsprechen könnte. Daher ist die Abgabe als Steuer einzuordnen, auch wenn sie nicht so bezeichnet wird (siehe zum Ganzen dazu oben, 6.5.1).

---

<sup>88</sup> Vgl. BVerfGE 3, 407, 435 f. (Baugutachten).

<sup>89</sup> Großzügiger z. B. Germelmann, GewArch 2009, 476, 478 ff. m.w.N.

<sup>90</sup> Ausdrücklich BVerfGE 67, 256, 278 (Investitionshilfegesetz); vgl. auch Klinski/Keimeyer, ZUR 2020, 342, 346; Müller/Kahl, Stellungnahme zur Anhörung zum BEHG im BT am 06.11.2019, Ausschuss-Drs. 19(16)293-F, S. 14.

- ▶ Bei Einhaltung der betreffenden Anforderungen wird die Erhebung einer (Einweg-) Verpackungssteuer als Verbrauchsteuer im Sinne von Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG für umsetzbar erachtet (siehe oben, 6.4.1). Bei Nichteinhaltung der betreffenden Kriterien läge eine verfassungswidrige Steuer vor. Die Begrenzungen für die Erhebung und Ausgestaltung der im GG vorgesehenen Steuertypen können nicht durch Erhebung in Gestalt einer Sonderabgabe umgangen werden.

### **Gesamteinschätzung**

Der Vorschlag kann aus finanzverfassungsrechtlichen Gründen nicht weiterverfolgt werden.

### **6.5.3 Sonderabgabe zur Begleichung des EU-Eigenmittels zur „Plastikabgabe“**

#### **Kurzbeschreibung des Konzeptansatzes**

Bei diesem Konzeptansatz geht es um die Erhebung einer Abgabe von bestimmten für die Entstehung von nicht recycelten Kunststoffverpackungsabfällen verantwortlichen Unternehmen, um damit im Sinne einer Komplementärfunktion die Ausgaben des Bundes zur Entrichtung der sog. „Plastikabgabe“ an den EU-Haushalt (EU-Eigenmittel) zu begleichen.

Typisch für eine Konstruktion als Sonderabgabe wäre die Bildung eines vom Bundeshaushalt getrennten zweckgebundenen Fonds, in den die Abgabe zu entrichten ist und von dem aus die Einnahmen dann entweder direkt oder über den Umweg des Bundeshaushalts der EU zugeleitet werden. Sollten die Einnahmen nicht ausreichen, um das vom Bund an die EU zu entrichtende EU-Eigenmittel auszugleichen, so würden aus dem Bundeshaushalt zusätzliche Mittel bereitgestellt werden. Im umgekehrten Fall könnte das Geld für spätere Zahlungsperioden angespart oder rückausgeschüttet werden. Denkbar ist eine solche Sonderabgabe bei gesetzlich eng festgelegter Zweckbindung auch ohne den Fonds als Bestandteil des Bundeshaushalts.

#### **Charakteristische Merkmale, Varianten**

- ▶ Zu klären ist für diesen „Komplementärfonds“ für das EU-Eigenmittel konzeptionell, wer (welche Unternehmen) zur Entrichtung der Abgabe herangezogen werden soll. Von zentraler Bedeutung dafür sind die finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen an (Finanzierungs-)Sonderabgaben, nach denen die Kriterien der Gruppenverantwortung, der Gruppenhomogenität und der gruppennützigen Mittelverwendung eingehalten werden müssen.
- ▶ Vom Ansatz her könnte sich die Abgabepflicht an unterschiedliche Unternehmen in der Produktkette richten. Gedacht werden könnte zum einen an Unternehmen, die für die Entstehung nicht recycelter Kunststoffverpackungsabfälle unmittelbar verantwortlich sind, weil sie selbst Kunststoffverpackungsabfälle entsorgen (also die betreffenden Abfälle entweder beseitigen oder anderweitig verwerten, ohne sie zu recyceln). Denkbar ist aber auch eine Inpflichtnahme der Systembetreiber nach dem VerpackG, weil diesen abfallrechtlich die Aufgabe zugewiesen ist, die systembeteiligungspflichtigen (Kunststoff-)Verpackungen zu sammeln und einer Verwertung zuzuführen – oder speziell der Unternehmen, die von diesen als Entsorgungsunternehmen für die betreffenden Abfälle beauftragt werden. Als dritte Möglichkeit käme in Betracht, im Sinne der abfallrechtlichen Produktverantwortung Unternehmen heranzuziehen, die sich durch das Inverkehrbringen von nicht recycelbaren Kunststoffverpackungen als Verursacher des Entsorgungsproblems darstellen, wobei hier wiederum bei den Herstellern der Verpackungen, bei den Inverkehrbringern der so verpackten Produkte oder beim Einzelhandel angesetzt werden könnte.

- ▶ Es ist auch ein unterschiedlich großer gegenständlicher Zuschnitt denkbar: Es könnte einerseits darum gehen, durch die Einnahmen das Volumen des EU-Eigenmittels vollständig abzudecken („große Lösung“). Andererseits ist es speziell mit Blick auf die Regelungen des VerpackG vorstellbar, den Anwendungsbereich enger nur auf den Geltungsbereich bestimmter Regelungen des VerpackG zuzuschneiden, d. h. konkret auf den Bereich der Systembeteiligungspflichten für aus dem Haushaltsverbrauch stammende Kunststoffverpackungen zu beschränken („kleine Lösung“).
- ▶ Im Übrigen wäre – wie bei den Steuern – Näheres zur Bemessung und zur Erhebungsweise zu klären. Die speziellen finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen an Verbrauchsteuern zur Abwälzbarkeit oder dazu, wen die reale Finanzlast trifft, können dabei ignoriert werden, da es sich ggf. um eine Sonderabgabe handelt.

### Verfassungsrechtliche Einordnung

Als einem Finanzierungszweck dienende Sonderabgabe muss die hier betrachtete Abgabe den strengen Kriterien des BVerfG zu Gruppenverantwortung, Gruppenhomogenität und gruppennütziger Mittelverwendung genügen.

a) Das dürfte jedenfalls für die „große Lösung“ nicht sichergestellt werden können:

- ▶ Das BVerfG verlangt für das Kriterium der Gruppenverantwortung nicht nur „irgendeine“ Sach- oder Verantwortungsnahe, sondern eine spezifische Sachnähe, die sich daraus ergibt, dass sich die mit der Abgabe belastete, in sich homogene Gruppe durch ihre spezifische Verantwortung für die betreffende Aufgabe klar von der Allgemeinheit und von anderen Gruppen abgrenzen lässt (siehe oben, unter 6.5.1).
- ▶ Für die in der Studie Vetter et. al. (2021) genauer begutachtete Umsetzung von Art. 8 SUPD wird in dem betreffenden Gutachten angenommen, dass das EU-Recht eine bestimmte Gruppe von Unternehmen verbindlich für verantwortlich erklärt, so dass das Kriterium der Gruppenhomogenität erfüllt sei.<sup>91</sup> Dem wird hier zugestimmt. Art. 8 Abs. 2 SUPD ordnet die Pflicht zur Tragung dort näher bestimmter Kosten der Gruppe der „Hersteller der im Anhang Teil E Abschnitt I dieser Richtlinie aufgeführten Einwegkunststoffartikel“ zu, so dass hierfür im deutschen Recht eine Sonderabgabe erhoben werden kann. Anders als dort liegt es hier jedoch nicht so, dass eine in diesem Sinne für verantwortlich erklärte Gruppe im EU-Recht vorgegeben wäre. Vielmehr verpflichtet das EU-Haushaltsrecht die *Mitgliedstaaten* zur Entrichtung des betreffenden EU-Eigenmittels und gerade nicht bestimmte Unternehmen. Das EU-Recht verlangt auch nicht die Einführung einer komplementären innerstaatlichen Abgabe als Mittel zur Finanzierung des Eigenmittels.
- ▶ Ergibt sich somit, dass eine den Kriterien des BVerfG genügende Zuordnung einer Gruppenverantwortung nicht schon aus dem EU-Recht ableitbar ist, so bleibt noch die Möglichkeit, die Sonderabgabe unabhängig davon als hinreichend gruppenspezifisch zu begründen. Aber auch das gelingt nicht. Denn es ist nicht ersichtlich, welche Gruppe, die sich klar eingrenzen ließe und die nicht erst für den Zweck der Abgabenerhebung geschaffen würde, das sein sollte. Bezugsgrundlage für das EU-Eigenmittel ist die Menge der je Kalenderjahr in dem jeweiligen Staat anfallenden, nicht recycelten Kunststoffverpackungsabfälle. Die für die Entstehung (exakt) dieser Abfälle verantwortlichen Unternehmen könnten an sich eine geeignete Gruppe bilden. Doch es fragt sich, wer das eigentlich ist. Es könnte zum einen daran gedacht werden,

---

<sup>91</sup> Vetter et. al. (2021), S. 235.

Entsorgungsunternehmen zu adressieren, bei denen Kunststoffverpackungen zur Entsorgung (Verwertung oder Beseitigung) anfallen. Zum anderen wäre im Sinne der Produktverantwortung vorstellbar, die Hersteller von (bestimmten) Kunststoffverpackungen oder diese in Verkehr bringenden Handelsunternehmen zu verpflichten. Schon diese Gegenüberstellung verschiedener Möglichkeiten zeigt auf, dass nicht selbstverständlich von einer abgrenzbaren Verantwortlichkeit einer bestimmten homogenen Gruppe ausgegangen werden kann. Zudem ist zu bedenken, dass auch die der Verantwortung ersichtlich am nächsten stehende Gruppe, nämlich diejenigen der (aller!) in Deutschland tätigen Unternehmen, die selbst Abfälle beseitigen oder verwerten, unter denen sich auch Kunststoffverpackungsabfälle befinden, alles andere als homogen ist. Sie besteht aus öffentlich-rechtlichen und privaten Entsorgern und hierbei aus solchen, die mit verschiedensten Arten von Anlagen Abfälle unterschiedlicher Herkunft und Beschaffenheit entsorgen.

- ▶ Auch die bereits bestehenden Bestimmungen des VerpackG bieten keine geeigneten Anknüpfungspunkte für die Inanspruchnahme einer bestimmten Gruppe zur Begleichung der gesamten Ausgaben für das EU-Eigenmittel. Vom Ansatz her wäre es zwar denkbar, die von den Systembetreibern des VerpackG mit der Entsorgung von Kunststoffabfällen betrauten Entsorgungsunternehmen zu adressieren, alternativ auch die Systembetreiber selbst. Doch über diese beiden Wege ließen sich nur die Abfälle aus Verkaufs- und Umverpackungen in Bezug nehmen, die nach Gebrauch typischerweise bei privaten Endverbrauchern anfallen (siehe § 3 Abs. 8 VerpackG), während die Bemessungsgrundlage für das EU-Eigenmittel sämtliche Verpackungsabfälle im Sinne der Artikel 8 und 8a der Verpackungsrichtlinie 96/62/EG umfasst.<sup>92</sup> Hinsichtlich der (großen) Mengen von Transportverpackungen sowie generell von Verpackungen aus nicht privaten Nutzungsbereichen lässt sich eine Verantwortlichkeit der an den Systemen nach dem VerpackG beteiligten oder durch diese beauftragten Unternehmen folglich ebenfalls nicht herleiten.

b) Eine „kleine Lösung“ erscheint unter Anwendung der Kriterien des BVerfG eher vertretbar. Aber auch hier bleiben gewisse Unsicherheiten bestehen:

- ▶ Bei einer solchen „kleinen Lösung“ ginge es darum, exakt den Anteil des EU-Eigenmittels aufzubringen, der auf die Verursachung von nicht recycelten Kunststoffverpackungsabfällen innerhalb des der Systembeteiligungspflicht unterliegenden Geltungsbereichs des VerpackG anfällt. Erfasst sind damit nicht alle Kunststoffverpackungsabfälle, sondern nur diejenigen aus „Verkaufs- und Umverpackungen, die nach Gebrauch typischerweise beim privaten Endverbraucher als Abfall anfallen“ (§ 3 Abs. 8 VerpackG).
- ▶ Bei einer rechtlich eindeutig geregelten Beschränkung auf diesen Geltungs- und Verantwortungsrahmen dürften die Kriterien des BVerfG zu Gruppenhomogenität und Gruppenverantwortung grundsätzlich erfüllt oder erfüllbar sein. Mit der Abgabepflicht müssten dafür dann die Systembetreiber belegt werden, nicht die von diesen beauftragten Entsorgungsunternehmen, denn die Verwertungsverantwortung liegt nach dem VerpackG rechtlich bei den Systembetreibern, nicht bei den mit Entsorgungsleistungen beauftragten Unternehmen. Deshalb ist die (Gruppen-) Verantwortlichkeit der Systembetreiber klar herleitbar und auch abgrenzbar. Die Gruppe der Systembetreiber müsste für diesen Zweck auch nicht erst neu geschaffen werden. Vielmehr findet sie das ggf. neue Recht im heutigen

---

<sup>92</sup> Siehe Fußnote 31

Recht als bereits seit vielen Jahren bestehende, für die Entsorgungsaufgabe im Rahmen der Produktverantwortung zuständige und verantwortliche Gruppe vor.

- Unsicherer ist es demgegenüber, ob die Verwendung der Geldmittel für den Zweck, den betreffenden Teil des EU-Eigenmittels auszugleichen, unter Anwendung der Kriterien des BVerfG auch als „gruppennützig“ anzusehen ist. Dafür lässt sich argumentieren, dass die Höhe des an die EU zu entrichtenden Geldbetrags davon abhängt, wie groß die Menge des nicht recycelten Kunststoffverpackungsabfalls ist, der durch die Systembetreiber des VerpackG verursacht wird. Die Reduzierung dieses (anteiligen) Betrages liegt im Eigeninteresse der Systembetreiber. Und es entspricht auch der Logik des seit vielen Jahrzehnten im Verpackungsbereich bestehenden Systems der Produktverantwortung. Zu bedenken ist jedoch, dass das BVerfG in seiner bisherigen Rechtsprechung insoweit darauf abstellt, für welche Zwecke die eingenommenen Geldmittel verwendet werden. Daher lässt sich gegen dieses Modell argumentieren, die EU verlange das Eigenmittel von den Mitgliedstaaten ihrerseits nicht, um selbst Maßnahmen zum Recycling von Kunststoffabfällen damit finanzieren zu können, sondern lediglich allgemein, um es zur Deckung von Haushaltsausgaben zu verwenden. Dabei wird es zwar politisch in den Zusammenhang mit der Aufgabe gestellt, insbesondere mit Blick auf die Klimakrise bedeutsame Zukunftsinvestitionen zu finanzieren. Eine spezifische Zweckbindung im Sinne einer Verausgabung für das Recycling von Kunststoffverpackungsabfällen ist damit aber nicht verbunden. Im Ergebnis sind daher auch gegenüber dieser „kleinen Lösung“ nicht unerhebliche finanzverfassungsrechtliche Unsicherheiten zu konstatieren.
- In der Konsequenz ist zu schließen, dass die Schaffung eines Fonds zur Begleichung der Ausgaben des Bundes für das EU-Eigenmittel (insgesamt oder anteilig) rechtssicher nur realisierbar sein dürfte, wenn das BVerfG für dieses Modell seine bisherige strenge Linie zur Beurteilung von Finanzierungs-Sonderabgaben verlassen würde oder die Verfassung hierfür geändert würde.

#### **Gesamteinschätzung**

Der Vorschlag sollte wegen nicht unerheblicher finanzverfassungsrechtlicher Risiken nicht weiterverfolgt werden.

Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass es damit nicht ausgeschlossen ist, die Mittel für die (Gegen-) Finanzierung des EU-Eigenmittels durch Verwendung der Einnahmen einer anderen, ihrerseits zulässigen Abgabe zu gewinnen – etwa durch eine Steuer auf Verpackungen (siehe oben, 6.4.1) oder durch eine der noch zu besprechenden Arten von Ausgleichsabgaben.

#### **6.5.4 Sonderabgabe zur Förderung der Recyclingfähigkeit von Verpackungen und des Rezyklateinsatzes**

##### **Kurzbeschreibung des Konzeptansatzes**

Ziel dieser Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion wäre es, recyclingfähige Verpackungen, das hochwertige Recycling von (systembeteiligungspflichtigen) Verpackungen sowie die Produktion und den Einsatz hochwertiger Rezyklate zu fördern. Dazu gehört neben der weitgehenden Marktdurchdringung recyclingfähiger Verpackungen auch die Entwicklung von dafür erforderlichen technischen Voraussetzungen im Bereich der Sortierung und des Recyclings. Zudem könnte die Produktion bzw. der Einsatz hochwertiger systemstämmiger Rezyklate aus defizitären Segmenten des Verpackungsrecyclings gefördert werden, also von solchen Verpackungsmaterialien, bei denen das Recycling noch nicht erfolgt. Die Sonderabgabe wäre von allen Herstellern systembeteiligungspflichtiger Verpackungen nach VerpackG zu erheben.

Denkbar ist auch die Sondergabe von allen Herstellern im Sinne des VerpackG zu erheben (siehe dazu die Variante im nächsten Abschnitt). Die Einnahmen der Sonderabgabe wären zweckgebunden und nach vorab festgelegten Kriterien an die Mittelempfänger für folgende Aufgaben vorgesehen:

- ▶ Förderung der Herstellung recyclingfähiger Verpackungen,
- ▶ die Förderung der Sortierung und des hochwertigen Recyclings in defizitären Segmenten des Verpackungsrecyclings; sowie
- ▶ Für den Einsatz von hochwertigen systemstämmigen Rezyklaten aus den defizitären Segmenten des Verpackungsrecyclings.

Eine ausführliche Beschreibung des Instruments, seiner Varianten und seiner Verfassungsmäßigkeit findet sich im UBA Forschungsprojekt „Überprüfung der Wirksamkeit des § 21 VerpackG und Entwicklung von Vorschlägen zur rechtlichen Weiterentwicklung“.<sup>93</sup>

Die Finanzierungsabgabe eignet sich nicht als Mittel zur Gegenfinanzierung des EU-Eigenmittels, da die Gelder aufgrund der gruppennützigen Verwendung an die Sonderabgabepflichtigen (im Wesentlichen die Hersteller von Verpackungen) auszukehren sind und nicht in den Bundeshaushalt einfließen.

#### **Charakteristische Merkmale, Varianten**

- ▶ Die Sonderabgabe könnte von einem engeren Kreis der systembeteiligungspflichtigen Hersteller nach VerpackG erhoben werden, für die das VerpackG besondere Pflichten vorsieht. Perspektivisch bietet sich an, die Sonderabgabe auch auf alle Vertreiber i. S. d. § 3 Abs. 12 VerpackG und Hersteller i. S. d. § 3 Abs. 14 von Verpackungen auszudehnen. Dann würden sämtliche Hersteller und Vertreiber von Verkaufsverpackungen, Serviceverpackungen, Versandverpackungen, Umverpackungen und Transportverpackungen erfasst. Allerdings wäre in diesem Fall – mangels konkreter Verpflichtungen – die Begründung einer homogenen Gruppe mit einer Finanzierungsverantwortung nach dem VerpackG deutlich unsicherer als bei den systembeteiligungspflichtigen Herstellern.
- ▶ Die Sonderabgabe könnte alle Verpackungsmaterialien erfassen oder auch nur auf bestimmte Verpackungen, insbesondere Kunststoffverpackungen begrenzt werden. Allerdings bietet es sich an, alle Verpackungsmaterialien (Kunststoff, Glas, Holz etc.) zu erfassen, um Ausweicheffekte auf andere Verpackungsmaterialien zu vermeiden.
- ▶ Die Abgabe kann nicht in den Bundeshaushalt, sondern nur in einen gesonderten Fonds fließen.

#### **Verfassungsrechtliche Einordnung**

Bei der vorgeschlagenen Sonderabgabe handelt es sich um eine Finanzierungs-Sonderabgabe, die den strengen Kriterien des BVerfG zu Gruppenhomogenität, Gruppenverantwortung und gruppennütziger Mittelverwendung genügen muss:

- ▶ Die für die Gruppenhomogenität und Gruppenverantwortung durch die Rechtsordnung vorgegebene gemeinsame Interessenslage könnte bei den Herstellern von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen i.S.v. § 7 i. V. m. § 3 Abs. 8 VerpackG bejaht werden. Zu dieser Gruppe zählen Hersteller, die mit Ware befüllte Verkaufs- oder

---

<sup>93</sup> Bulach et. al. (2022a).

Umverpackungen erstmals in Verkehr bringen, die nach Gebrauch typischerweise beim privaten Endverbraucher als Abfall anfallen. Der Gesetzgeber hat der Gruppe der Hersteller von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen – nicht aber den Vertreibern – im 2. und 3. Abschnitt des VerpackG gesonderte Rechte und vor allem Pflichten und damit diesen eine besondere Gruppenverantwortung auferlegt.

- ▶ Der besondere Sachzweck der Sonderabgabe könnte perspektivisch nicht nur für die Hersteller von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen, sondern für alle Hersteller von Verpackungen i. S. d. § 4 VerpackG bejaht werden. So sind in Art. 9 i. V. m. Anhang II der Verpackungsrichtlinie europarechtliche Vorgaben an die Zusammensetzung, Wiederverwendbarkeit und Verwertbarkeit von allen Verpackungen enthalten. Diese Vorgaben sind in § 4 VerpackG eingeflossen und gelten unabhängig davon, ob es sich um systembeteiligungspflichtige oder andere Verpackungen handelt.
- ▶ Als gruppennützige Verwendung sollten die Mittel der Sonderabgabe an solche Hersteller ausgezahlt werden, die recyclingfähige Verpackungen herstellen oder systemstämmige Rezyklate aus defizitären Segmenten des Verpackungsrecyclings, wie PET-Schalen oder kleinflächige PP-Folien gewinnen oder einsetzen.

#### **EU-rechtliche Einordnung**

- ▶ EU-rechtlich sind beihilferechtliche Probleme zu beachten. Das Förderkonzept bedarf vorab als Beihilferegelung einer Genehmigung durch die EU-Kommission unter wettbewerbsrechtlichen Gesichtspunkten, auf die kein Rechtsanspruch besteht. Die Genehmigung steht im Ermessen der EU-Kommission. Die EU-Kommission könnte die Genehmigung auch unter Auflagen erteilen, mit denen die Kommission auf die Ausgestaltung Einfluss nimmt.
- ▶ Das Konzept passt sich in die Strategie des EU-Abfallrechts nahtlos ein und ist geeignet, zur Erreichung der EU-rechtlichen Ziele und Vorgaben beizutragen.
- ▶ Der EU-Binnenmarkt wird durch das Instrument nicht auf spezifische Weise beeinträchtigt. Das Instrument knüpft an die insoweit nicht als problematisch erachteten bestehenden Instrumente der Produktverantwortung im Verpackungsbereich an. Von daher dürfte eine beihilferechtliche Genehmigung erreichbar sein.

#### **Gesamteinschätzung**

Die vorgeschlagene Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion ist mit rechtlichen Unsicherheiten bezüglich der finanzverfassungsrechtlichen Rechtmäßigkeit sowie aus europarechtlicher Sicht hinsichtlich des Erhalts der notwendigen beihilferechtlichen Genehmigung versehen. Gleichwohl werden diese Unsicherheiten für sich genommen nicht als so gravierend eingeschätzt, dass das Instrument in der weiteren Untersuchung im Rahmen dieser Studie nicht weiterverfolgt werden könnte. Für eine zulässige Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion spricht insbesondere, dass mit der gruppennützigen Verwendung eine verbindliche und gezielte Finanzierung zum Ausbau der Recyclinginfrastruktur und der Entwicklung und dem Einsatz von recyclingfähigen Verpackungen gefördert werden kann. Der Sache nach könnte dies zu dem hier verfolgten Ziel der Erhöhung der Recyclingquote bei den Kunststoffabfällen sowie einer Steigerung des Rezyklateinsatzes in Verpackungen beitragen. Bei einer Verbrauchsteuer wäre eine vergleichbare enge Verknüpfung zwischen Einnahmen und Ausgaben nicht möglich. Dort käme nur in Betracht, dass der Haushaltsgesetzgeber im Bundeshaushalt parallel, aber ohne rechtlich unmittelbaren Zusammenhang mit der Abgabe Förderrichtlinien erlässt, mit denen der

Rezyklateinsatz in Verpackungen oder die Recyclingwirtschaft gestärkt wird. Auch dafür bedürfte es ggf. einer beihilferechtlichen Genehmigung der EU-Kommission.

Soll mit der Finanzierungsabgabe allerdings das EU-Eigenmittel gegenfinanziert werden, so ist dieses Instrument dazu nicht geeignet. Denn die belastete Gruppe müsste eine Finanzierungsverantwortung speziell für diese Aufgabe zu tragen haben. Die Finanzierung einer Zahlungspflicht der Bundesrepublik Deutschland gegenüber der EU liegt jedoch nicht im Verantwortungsbereich der hier (ggf.) belasteten Gruppe der systembeteiligungspflichtigen Unternehmen. Anders als bei dem Fonds zur Umsetzung von Art. 8 SUPD ergibt sich aus dem EU-Recht nicht, dass eine bestimmte Gruppe von Unternehmen eine Finanzierungsverantwortung für den Ausgleich des Eigenmittels zu tragen haben soll. Die Höhe des EU-Eigenmittels wird zudem ermittelt aus der Gesamtmenge der in Deutschland nicht recycelten Kunststoffverpackungsabfälle, während die systembeteiligungspflichtigen Unternehmen allenfalls für eine Teilmenge als verantwortlich angesehen werden könnten, so dass insoweit keine Kongruenz vorläge.

### **6.5.5 Ausgleichsabgabe für nicht recycelten Verpackungsabfall**

#### **Kurzbeschreibung des Konzeptansatzes**

Bei diesem Instrument wird eine Recyclingquote vorgegeben, bei deren Nichterreichen eine nach der Mindermenge bemessene Ausgleichsabgabe zu entrichten ist. Instrumente dieses Typus' gelten (finanz-) verfassungsrechtlich als grundsätzlich möglich.

Die Ausgleichsabgabe erstreckt sich vom Anwendungsbereich her auf alle Verpackungsabfälle, deren Verwertung in den Verantwortungsbereich der Systembetreiber fällt. Sie wird bei den Systembetreibern erhoben. Es wird davon ausgegangen, dass diese die Mehrbelastungen an die jeweiligen Systembeteiligten weitergeben. Dafür könnten auch differenzierende Vorgaben gemacht werden.

Die neue Quote tritt im Sinne einer „Sollpflicht“ zu den bisherigen Mindest-Verwertungsquoten nach § 16 VerpackG hinzu. Letztere sind eine ordnungsrechtliche Untergrenze, bei deren Nichteinhaltung Sanktionen drohen. Die zusätzliche „Sollquote“ ist ambitionierter. Da die bisherige Mindestquote nur als Zwischenschritt auf dem Wege zu einer Kreislaufwirtschaft zu betrachten ist, bedarf es zusätzlicher Anreize zur Erhöhung des Recyclings. Dem dient die Kombination der (höheren) Sollquote mit der Ausgleichsabgabe. Die Ausgleichsabgabe wird auf die Menge erhoben, die beim jeweiligen dualen System der Differenz zwischen der erreichten Recyclingquote und der Zielgröße (Sollquote) entspricht. Die Zielgröße stellt eine anspruchsvolle, aber erreichbare Recyclingvorgabe dar. Um die Recyclingquoten langfristig zu erhöhen, kann/muss auch die Zielgröße in regelmäßigen Abständen angehoben werden.

Es obliegt dem Gesetzgeber festzulegen, durch wen die Erträge aus der Abgabe vereinnahmt werden. Dies können insbesondere der Bundeshaushalt, die Länderhaushalte oder auch ein besonderer Fonds sein. Sollen die Einnahmen zur Kompensation des EU-Eigenmittels verwendet werden, müssen sie in den Bundeshaushalt gehen. Werden die Mittel aus der Ausgleichsabgabe in den Bundeshaushalt oder in die Länderhaushalte eingestellt, so ist sichergestellt, dass die Mittelverwendung Gegenstand der Haushaltshoheit der Parlamente ist.

#### **Charakteristische Merkmale, Varianten**

- Die Abgabe kann entweder in den Bundeshaushalt oder in einen gesonderten Fonds fließen. Denkbar ist auch, die Abgabe vollständig oder teilweise den Ländern oder den Kommunen zukommen zu lassen.

- ▶ Mit den Einnahmen können (u. a.) Maßnahmen zur Abfallvermeidung oder zur hochwertigen Verwertung finanziert werden (insb. auch Fördermaßnahmen). Eine enge Zweckbindung auf bestimmte Verwendungszwecke kann, muss aber nicht festgelegt werden.
- ▶ Die Ausgleichsabgabe soll nicht zu einer Abschwächung des bisherigen Instrumentariums des VerpackG führen. Daher ist es wichtig, dass die bisherigen Mindest-Verwertungsquoten weiter gelten und ggf. angehoben werden. Darüber hinaus muss die zuvor geschilderte ambitioniertere Sollquote gesetzt werden, für die bei Verfehlung die Ausgleichsabgabe fällig wird.
- ▶ Um den Wirkungsbereich der Abgabe möglichst sinnvoll und wirksam zuzuschneiden, bietet es sich an, die Systembeteiligungspflichten des VerpackG auch auf Transportverpackungen auszudehnen und die betreffenden Abfälle entweder in die bestehenden Quotenverpflichtungen einzubeziehen oder mit eigenen Verpflichtungen zu versehen (an die dann ggf. auch mit einer eigenständigen Ausgleichsabgabe angesetzt werden könnte).
- ▶ Der Konzeptansatz ist grundsätzlich anwendbar sowohl generell auf Verpackungen als auch beschränkt auf Kunststoffverpackungen.
- ▶ Auch differenzierte Festlegungen sind dabei vorstellbar (z. B. Mindest- und Sollschiwellen, stufenweise Erhöhungen). Die Höhe der Abgabe kann ggf. progressiv gestaltet werden.
- ▶ Es ist denkbar, die Abgabe als Bonus-Malus-Regelung auszugestalten, d. h. für Fälle der Übererfüllung der Sollquoten vorzusehen, dass aus den Einnahmen Boni an die betreffenden Unternehmen (die jeweiligen Systembetreiber) ausgezahlt werden.
- ▶ Das Instrument muss mit den Bestimmungen des VerpackG abgestimmt werden. Es ist möglich – aber nicht notwendig –, die Bestimmungen direkt im VerpackG zu verankern. Denkbar ist ebenso eine Regelung in einem eigenständigen Gesetz.

#### **Verfassungsrechtliche Einordnung**

- ▶ Ausgleichsabgaben dieser Art sind ein finanzverfassungsrechtlich in vielen Gestaltungen als zulässig anerkanntes Lenkungsinstrument. Ihre Zulässigkeit ist nicht an die strengen gruppenbezogenen Kriterien des BVerfG für Finanzierungs-Sonderabgaben gebunden (siehe zum Ganzen oben, 6.5.1).
- ▶ Da es sich um eine Sonderabgabe und keine Steuer handelt, richtet sich die Gesetzgebungskompetenz nach Art. 70 bis 74 GG. Für die Abgabe kann der Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG in Anspruch genommen werden („Abfallwirtschaft“). In diesem Kompetenzbereich kann der Bund folglich gesetzgebend tätig werden, auch für die Einführung dieser Art von Abgabe.
- ▶ Da es sich um eine Sonderabgabe handelt, gibt es keine Festlegung des GG darüber, wem (dem Bund, den Ländern oder den Kommunen) die Erträge zuzufließen haben. Es obliegt der Gestaltungsfreiheit des Bundesgesetzgebers, dies festzulegen. Speziell für den Fall der (direkten) Zuweisung an die Kommunen könnte allerdings die Einhaltung von Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG zweifelhaft sein, denn dieser verbietet es dem Bund, den Gemeinden (neue) Aufgaben zuzuweisen.
- ▶ Sonstige verfassungsrechtliche Probleme sind nicht ersichtlich.

### **EU-rechtliche Einordnung**

- ▶ EU-rechtlich sind ebenfalls keine Probleme ersichtlich.
- ▶ Das Konzept passt sich in die Strategie des EU-Abfallrechts nahtlos ein und ist geeignet, zur Erreichung der EU-rechtlichen Ziele und Vorgaben beizutragen.
- ▶ Der EU-Binnenmarkt wird durch das Instrument nicht auf spezifische Weise beeinträchtigt. Das Instrument knüpft an die insoweit nicht als problematisch erachteten bestehenden Instrumente der Produktverantwortung im Verpackungsbereich an.

### **Weitere Ausgestaltungsaspekte, Vollzug**

- ▶ Weitere Ansätze zu den verschiedenen Fragen der Ausgestaltung werden in Kapitel 7.2 geschildert.

### **Gesamteinschätzung**

Die Einführung einer Ausgleichsabgabe für nicht recycelte (Kunststoff-) Verpackungsabfälle begegnet weder verfassungsrechtlichen noch EU-rechtlichen Zweifeln. Einzelheiten der Ausgestaltung werden in Kapitel 7.2 geschildert.

## **6.5.6 Mehrwegquote mit Ausgleichsabgabe**

### **Kurzbeschreibung des Konzeptansatzes**

Dieser Konzeptansatz zielt auf die Schaffung eines spezifischen wirtschaftlichen Anreizes zur Stützung und Stärkung von Mehrwegsystemen im Bereich des Einzelhandels.

Konkret soll der Einzelhandel verpflichtet werden, bei geeigneten Produktgruppen in einer bestimmten anteiligen Menge Mehrwegprodukte anzubieten oder zu veräußern. Für den Fall der Nichteinhaltung oder der Unterschreitung der Quote soll die Möglichkeit der ersatzweisen Zahlung einer Ausgleichsabgabe angeboten werden. Es käme so zu einem Wahlrecht zwischen Quotenerfüllung und Abgabenzahlung.

Rein quantitativ eignet sich auch diese Abgabe dazu, als Mittel zur Gegenfinanzierung des EU-Eigenmittels eingesetzt zu werden. Wegen der anders gelagerten Zielrichtung (Mehrwegstärkung, Verringerung des Verpackungsverbrauches statt Steigerung des Kunststoffrecycling) passt sie inhaltlich jedoch weniger gut dazu und wird erst zu einem späteren Zeitpunkt im Forschungsvorhaben vertieft betrachtet.

### **Charakteristische Merkmale, Varianten**

- ▶ Auch diese Abgabe kann entweder in den Bundeshaushalt oder in einen gesonderten Fonds fließen. Denkbar ist auch hier, die Abgabe vollständig oder teilweise den Ländern oder den Kommunen zukommen zu lassen.
- ▶ Mit den Einnahmen können auch hier (u. a.) Maßnahmen zur Abfallvermeidung oder zur hochwertigen Verwertung finanziert werden (insb. auch Fördermaßnahmen). Eine enge Zweckbindung auf bestimmte Verwendungszwecke kann, muss aber nicht festgelegt werden.
- ▶ Zu klären ist unter Gesichtspunkten der Zielgerechtigkeit und der Praktikabilität, auf welche Weise die Quotenregelung ausgestaltet wird, insbesondere für welche Produktgruppen die Pflicht gelten soll, welche Bemessungs- und Bezugsgrößen es für die Mehrweganteile geben soll sowie wonach und in welcher Höhe die Abgabe erhoben werden soll.

- ▶ Zu klären ist ebenfalls, welche Anforderungen an Mehrwegverpackungen gestellt werden (z. B. eine Mindestmenge an Umläufen oder das Vorliegen eines Rücknahmesystems, zu dem Verbraucher leichten Zugang haben). Ein Umstieg auf „Pseudo-Mehrweg“ sollte verhindert werden.
- ▶ Konzeptionell zu klären ist auch, ob ein offenes Wahlrecht zwischen Quotenerfüllung und Abgabenzahlung eingeführt werden soll oder zumindest eine nach unten begrenzende Mindestquote eingehalten werden muss.
- ▶ Die Höhe der Abgabe kann ggf. progressiv gestaltet und in zeitlichen Stufen gesteigert werden. Die zugrundeliegende Quote kann in bestimmten zeitlichen Stufen gestaffelt erhöht werden.
- ▶ Es ist denkbar, die Abgabe als Bonus-Malus-Regelung auszugestalten, d. h. für Fälle der Übererfüllung der Quote vorzusehen, dass aus den Einnahmen Boni an die betreffenden Unternehmen ausgezahlt werden.
- ▶ Das Instrument muss mit den Bestimmungen des VerpackG abgestimmt werden. Es ist möglich (und liegt nahe), das Instrument direkt im VerpackG zu verankern.

#### **Verfassungsrechtliche Einordnung**

- ▶ Auch für die in diesem Instrument vorgesehene Abgabe gilt, dass sie den im Finanzverfassungsrecht als zulässig anerkannten Ausgleichsabgaben zuzuordnen ist. Ihre Zulässigkeit ist nicht an die strengen gruppenbezogenen Kriterien des BVerfG für Finanzierungs-Sonderabgaben gebunden (siehe zum Ganzen oben, 6.5.1).
- ▶ Da es sich um eine Sonderabgabe und keine Steuer handelt, richtet sich die Gesetzgebungskompetenz auch in diesem Fall nach Art. 70 bis 74 GG. Die Abgabe kann auf den Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG gestützt werden („Abfallwirtschaft“).
- ▶ Auch hier gilt, dass es der Gestaltungsfreiheit des Bundesgesetzgebers obliegt festzulegen, wem (dem Bund, den Ländern, den Kommunen) die Erträge (ggf. auch anteilig) zukommen sollen. Speziell für den Fall der (direkten) Zuweisung an die Kommunen ist allerdings auch hier auf die möglicherweise begrenzende Vorschrift des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG hinzuweisen, der es dem Bund untersagt, den Gemeinden (neue) Aufgaben zuzuweisen.
- ▶ Mit der neuen Mehrwegquote und der daran anknüpfenden Abgabe würde in das Grundrecht der freien Berufsausübung (Art. 12 Abs. 1 GG) eingegriffen. Dieser Eingriff dürfte jedoch problemlos auf verhältnismäßige und dem Gleichheitsgebot genügende Weise ausgestaltet werden können, zumal mit ihm an die bereits seit vielen Jahrzehnten bestehende Produktverantwortung angeknüpft wird.
- ▶ Sonstige verfassungsrechtliche Probleme sind nicht ersichtlich.

#### **EU-rechtliche Einordnung**

- ▶ Auch dieses Instrument passt sich in die Strategie des EU-Abfallrechts nahtlos ein und kann zur Erreichung der EU-rechtlichen Ziele und Vorgaben im Abfallbereich beitragen.
- ▶ Die Quotenverpflichtung muss ggf. auch von EU-ausländischen Unternehmen, die in Deutschland Einzelhandelsgeschäfte betreiben, erfüllt werden. Darin liegt eine neue spezifische Beeinträchtigung des freien Warenverkehrs (Art. 34 AEUV). Die Beeinträchtigung lässt sich jedoch durch im EU-Recht anerkannte Zwecke des Umwelt- und

Ressourcenschutzes rechtfertigen und kann so ausgestaltet werden, dass sie den Binnenmarkt nicht mehr als erforderlich beeinträchtigt.

**Weitere Ausgestaltungsaspekte, Vollzug**

- ▶ Zu den verschiedenen Fragen der Ausgestaltung bedarf es auch hier ggf. noch vertiefter Betrachtungen an anderer Stelle mit dem Ziel, das Instrument auf möglichst zielgerechte und gut handhabbare Weise nutzen zu können.

**Gesamteinschätzung**

Die Einführung einer Mehrwegquote mit Einweg-Ausgleichsabgabe begegnet ebenfalls weder verfassungsrechtlichen noch EU-rechtlichen Bedenken. Einzelheiten der Ausgestaltung könnten/müssten an anderer Stelle ggf. vertieft betrachtet werden.

## 7 Ausführliche Darstellung und Bewertung ausgewählter Instrumente für die Umlage des EU-Eigenmittels in Deutschland

Auf Basis der rechtlichen Einordnung wurden drei Instrumente für die weitere ausführliche Darstellung und Bewertung ausgewählt. Neben der Rechtmäßigkeit war für die Auswahl der Instrumente auch entscheidend, dass sie sich dafür eignen, die Menge an nicht recycelten Kunststoffverpackungen zu reduzieren, um die sog. „Plastikabgabe“ Deutschlands an die EU zu verringern. Es handelt sich um folgende Instrumente:

- ▶ Verbrauchsteuer auf Verpackungen
- ▶ Ausgleichsabgabe auf nicht recycelten Verpackungsabfall
- ▶ Sonderabgabe zur Förderung der Recyclingfähigkeit von Verpackungen und des Rezyklateinsatzes

Diese werden in den folgenden Kapiteln näher beschrieben, bewertet und diese Bewertungen anschließend in Kapitel 7.4 miteinander verglichen. Im späteren Verlauf des Forschungsvorhabens ist auch noch eine ökonomische Analyse des vielversprechendsten Instruments geplant, welche hier jedoch noch nicht stattgefunden hat.

### 7.1 Verbrauchssteuer auf Verpackungen

#### 7.1.1 Praktische Umsetzung und Kurzbeschreibung des Instruments

Wie in Kapitel 6.4.1 geschildert, wird bei diesem Instrument eine neue Steuer auf den Verbrauch von Verpackungen erhoben.

Verfassungsrechtlich handelt es sich um eine „Verbrauchssteuer“ im Sinne von Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG, die durch den Bund (d. h. im Bundeshaushalt) vereinnahmt wird und bestimmten verfassungsrechtlich vorgegebenen Merkmalen entsprechen muss (siehe unten, 7.1.4). Dem genügt die hier dargestellte Konstruktionsweise.

Besteuerungsgegenstand ist die Verpackung von Waren, die typischerweise (aber nicht notwendigerweise) privat konsumiert werden.

Die Steuer erstreckt sich auf Verpackungen, die nach den Vorschriften des Verpackungsgesetzes der Systembeteiligungspflicht unterliegen (= Verkaufsverpackungen einschließlich Serviceverpackungen und Versandverpackungen, außerdem Umverpackungen). Die Einbeziehung von Transportverpackungen ist als erweiternde Variante denkbar. Umgekehrt ist es möglich, den Anwendungsbereich nur auf Verpackungen bestimmter Arten von Produkten zu beschränken (z. B. auf Getränkeverpackungen).

Die Steuer wird in differenzierter Weise (d. h. mit jeweils eigenen Tarifen) erhoben auf Verpackungen aus unterschiedlichen Materialien bzw. Materialzusammensetzungen. Es liegt nahe, die Höhe unter Differenzierung nach den Materialarten anhand des Verpackungsgewichts zu bemessen. Bei der konkreten Ausgestaltung der Tarifierung hat der Bundesgesetzgeber einen weiten (politischen) Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum.

Die Steuer wird (im Regelfall) erhoben bei dem Akt des Inverkehrbringens der endfertigen Verpackungen (d. h. der befüllten und ggf. durch die Verpackung um- oder verschlossenen Waren) in den Einzelhandel. Die Steuer wird daher im Regelfall erhoben bei denjenigen

Unternehmen, welche die endfertigen Verpackungen zum Zwecke der Veräußerung der verpackten Waren in den Verkehr geben (Schnittstelle: Abgabe des verpackten Produkts vom herstellenden an das dieses handelnde Unternehmen). Für Fälle der Verpackung unmittelbar am Ort des Verkaufs (sog. Serviceverpackungen) sowie für Importe und Exporte gelten Sonderregelungen.

Die Steuer muss als Verbrauchsteuer darauf angelegt sein, an die Endkonsumierenden übergewälzt werden zu können. Das ist hier über den Handelsweg (als Teil des Endverkaufspreises) möglich. Die finanzielle Mehrbelastung wird so im Ergebnis von den Endkonsumierenden getragen. Der Mechanismus der Überwälzbarkeit ist verfassungsrechtlich für Verbrauchsteuern vorgegeben (siehe unten, 7.1.4).

Die Erhebung der Steuer erfolgt über die Zollbehörden des Bundes.

### **7.1.2 Wirkmechanismen**

Jede Steuer hat grundsätzlich den Zweck, Einnahmen für einen öffentlichen Haushalt zu gewinnen (hier für den Bundeshaushalt). Über die Verwendung der Einnahmen zu entscheiden, obliegt grundsätzlich dem Bundestag als Haushaltsgesetzgeber. Es ist dem Bundestag ohne weiteres möglich, die Geldmittel zur Begleichung des EU-Eigenmittels zu verwenden. Einer Festlegung im Gesetz dazu bedarf es nicht. Davon wäre aus juristischen Gründen (siehe unten, 7.1.4) auch abzuraten.

Der Umfang der Steuereinnahmen kann erheblich sein. Da die Finanzierungslast von den Endkonsumierenden getragen wird (nicht von den die Steuer zunächst entrichtenden Unternehmen), liegt es nahe, in Ansehung der konkret zu erwartenden Erträge politisch darüber nachzudenken, ob es sinnvoll ist, die Mehreinnahmen an anderer Stelle ganz oder teilweise zu kompensieren.

Im Vordergrund des politischen Interesses steht hier aber nicht die Vereinnahmung von Finanzmitteln als solche, sondern die von der Besteuerung ausgehende umweltpolitische Anreiz- und Lenkungswirkung. Dies können – je nach konkreter Ausgestaltung – grundsätzlich Wirkungen sein in folgende Richtungen:

- ▶ Lenkung hin zu besserer Recyclingfähigkeit
- ▶ Lenkung hin zu Mehrweglösungen
- ▶ Lenkung hin zu einem geringeren Materialverbrauch
- ▶ Lenkung hin zu CO<sub>2</sub>-extensiven Produkten und Verpackungen
- ▶ Lenkung hin zu mehr Recycling

Teils werden diese Lenkungswirkungen durch verstärkte Besteuerung zur Verminderung bestimmter Materialien oder Steuerentlastung für bestimmte Arten von Verpackungen (z. B. von recyclingfähigen Verpackungen) erreicht.

Welche Anreize konkret ausgelöst werden und wie intensiv die jeweiligen Anreize in der jeweiligen Richtung sind, hängt vor allem von der (ggf. differenzierenden) Steuerbemessung ab, im Vorfeld dessen aber auch vom Zuschnitt des Anwendungsbereichs, also davon, auf welche Verpackungen die Steuer erhoben wird (siehe dazu sogleich).

Zu beachten ist, dass die potenziellen Anreiz- bzw. Lenkungswirkungen auf Unternehmensseite (d. h. bei den die Steuer entrichtenden Unternehmen) durch die für Verbrauchsteuern typische Überwälzung an die Endkonsumierenden relativiert werden (können).

### 7.1.3 Variationsmöglichkeiten

Abgesehen von den vielfältigen Möglichkeiten der Differenzierung von Steuertarifen nach Verpackungsarten und eingesetzten Materialien ergeben sich vom Anwendungsbereich her verschiedene Optionen. Aus dem Blickwinkel der Untersuchung liegen insbesondere folgende Varianten nahe:

- A. Grundvariante: Erstreckung der Besteuerung auf sämtliche nach dem VerpackG systembeteiligungspflichtige Verpackungen,
- B. Anwendungsbereich beschränkt auf Getränkeverpackungen,
- C. Anwendungsbereich alle Produktverpackungen, aber beschränkt auf Kunststoffe.

Die vom Anwendungsbereich her breit ausgerichtete Variante A hat den Vorteil, dass der Kreis der erfassten Verpackungen und der Akteure bereits im geltenden Recht abgegrenzt wird, so dass relativ günstige Ausgangsbedingungen für die Konstruktionsweise des Instruments vorgefunden werden. Zugleich wird mit dieser Variante das Spektrum der nach Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG in eine Verbrauchsteuer einbeziehbaren Verpackungen weitgehend ausgeschöpft, indem der größte Teil derjenigen Verpackungen einbezogen wird, die typischerweise durch private Endverbraucher konsumiert werden. Eine Erstreckung auf sämtliche Verpackungen – also bewusst auch auf solche, die typischerweise ausschließlich oder überwiegend in nicht-privaten Anwendungsbereichen genutzt werden, wäre demgegenüber mit einem zusätzlichen verfassungsrechtlichen Risiko verbunden (siehe oben, 6.4.1.3.1).

Variante B steht dazu in einem gewissen Kontrast, weil hier nur ein bestimmter Teil des Verpackungsmarktes adressiert wird und die Breitenwirkung daher entsprechend geringer ausfällt. Allerdings handelt es sich beim Getränkemarkt um einen quantitativ besonders wichtigen Markt für verpackte Güter. Er ist für sich genommen nicht nur gut abgrenzbar, sondern es kann für diesen auf Grundlage bereits vorhandener Untersuchungen<sup>94</sup> vielmehr erwartet werden, dass sich mit dem Instrument der Besteuerung ausgeprägte Lenkungswirkungen erzielen lassen.

Variante C zielt ebenfalls auf eine relativ breite Wirkung. Sie liegt vom Fokus der Untersuchung hier insoweit nahe, als diese Variante eine besondere Nähe zu dem Ziel hat, ein nationales Pendant zum EU-Eigenmittel zu finden, mit dem sich spezifische Lenkungswirkungen gerade zur Verminderung des nicht recycelten Verpackungsabfalls erzielen lassen. Der Anwendungsbereich dieser Variante müsste im Rahmen einer Konstruktion als Verbrauchsteuer wie bei Variante A eingegrenzt sein auf die systembeteiligungspflichtigen Verpackungen.

Hinsichtlich der erzielbaren Lenkungswirkungen der verschiedenen Varianten ist Folgendes zu bedenken: Soll es (primär) zu Verhaltensanreizen bei den Endkonsumierenden ankommen, so müssten die Steuersätze zwischen den unterschiedlichen Verpackungen für die Endkonsumierenden erkennbar und spürbar groß sein. Das dürfte bedeuten: Sie müssten z. B. beim einzelnen verkauften Endprodukt im Lebensmitteleinzelhandel vermutlich zumindest annähernd in der Größenordnung des zweistelligen Centbereichs liegen, bei höherwertigen Konsumprodukten im Eurobereich.

---

<sup>94</sup> Vgl. Gsell et. al. (2022), Kap. 3 (S. 54 ff.).

- Soll eine Verbrauchsteuer auf diese Weise für den gesamten Verpackungsbereich konzipiert werden (Grundvariante A) oder sogar einen noch größeren Anwendungsbereich haben, so würde der Bund durch die Steuer vermutlich Einnahmen in der Größenordnung eines dreistelligen Milliardenbetrages verbuchen<sup>95</sup> – was bedeuten würde, dass das gesamte deutsche Steuersystem grundlegend umgestaltet werden müsste, um die erheblichen Auswirkungen auf die Steuerlast der Bevölkerung zu kompensieren. Das ist an sich nicht ausgeschlossen, erscheint aber politisch unrealistisch. Deshalb dürfte damit zu rechnen sein, dass die Steuer so gering ausfallen wird, dass bei den Endkonsumierenden nur in sehr begrenztem Umfang Verhaltensanreize ausgelöst werden können.

Wirkungsstärker könnte ein solches Konzept an sich bei einer Erstreckung nur auf einen ausgewählten Teil der Produkte sein – das heißt konkret insbesondere bei einer Beschränkung auf Getränkeverpackungen (Variante B) oder auf Kunststoffe (Variante C).

- Nach Berechnungen einer aktuellen Studie über die Möglichkeit einer Getränkeverpackungsteuer (Variante B) würde der Bund durch eine solche Steuer bei Steuersätzen im zweistelligen Centbereich Erträge in der Größenordnung von bis zu rund 15 Milliarden Euro pro Jahr einnehmen, was ein Mehrfaches über den Ausgaben für das EU-Eigenmittel liegen würde.<sup>96</sup> Eine solche Steuer dürfte deutliche Anreizeffekte insbesondere in Richtung von Mehrweglösungen und damit zur Verpackungsvermeidung auslösen können, je nach Ausgestaltung des Tarifs auch sonst zur Materialeinsparung und ggf. zum Einsatz von Rezyklaten.
- Bei Variante C wären die bei den Endverbrauchern erreichbaren Anreizeffekte vermutlich weniger ausgeprägt, da der Anwendungsbereich bei Erstreckung auf sämtliche Kunststoffverpackungen immer noch relativ breit/groß wäre. Erste Berechnungen dazu finden sich in Abschnitt 7.1.5.3.

Eine breit auf Verpackungen grundsätzlich aller privat konsumierbaren Endprodukte abzielende Steuer (Variante A, auf Kunststoffe bezogen auch C) kann folglich – sofern eine groß angelegte Steuerreform auf Bundesebene nicht in Betracht gezogen werden soll – nur begrenzt auf die Auslösung von Verhaltensanreizen bei den Endkonsumierenden gerichtet sein. Denn die Steuersätze wären dann nicht hoch genug, um in der Breite die Verhaltensentscheidungen der Endkonsumierenden stark beeinflussen zu können. Demgegenüber lassen sich deutlichere Anreize bei denjenigen Unternehmen erzielen, die darüber entscheiden, auf welche Weise sie ihre Waren verpacken (lassen). Dies sind in der Regel die Steuerschuldner\*innen. Bei diesen Unternehmen dürfte grundsätzlich von einer relativ hohen Sensibilität auf unterschiedliche „Bruttopreise“ der verschiedenen Verpackungsweisen auszugehen sein, so dass eine Besteuerung bei diesen je nach konkreter Ausgestaltung der Steuer das Potenzial für größere Lenkungseffekte in die jeweils intendierte Richtung haben könnte. Zu bedenken ist aber insofern, dass die Anreizeffekte durch die im Steuersystem angelegte mögliche Überwälzung auf die Endkonsumierenden relativiert werden. Denn wenn die Steuer im Resultat bei den Endkonsumierenden keinen spürbaren Verteuerungseffekt auslöst, schwächt sich auf Grund der Überwälzbarkeit folglich auch der Anreizeffekt bei den Unternehmen ab, die über die Verpackungsweise entscheiden – ein ähnliches Phänomen, wie es schon nach Einführung der Beteiligungsentgelte nach der Verpackungsverordnung beobachtet werden konnte. Die verbleibenden Anreizeffekte – die zu diesem Zeitpunkt noch nicht quantifiziert werden können –

---

<sup>95</sup> Das lässt sich ableiten aus den Berechnungen in Gsell et. al. (2022), S. 89 ff.

<sup>96</sup> Ebenda, S. 91.

müssen dadurch zwar nicht vollständig verloren gehen. Aber klar ist: Sie sind kleiner als es auf den ersten Blick angenommen werden könnte.

Fraglich ist, ob möglicherweise stärkere Lenkungswirkungen zu erwarten sind, weil sich Inverkehrbringer dazu entscheiden, die Steuer nicht vollständig auf die Endkonsumierenden abzuwälzen. Das kann z. B. deswegen der Fall sein, weil eine hohe Wettbewerbsintensität zwischen den Inverkehrbringern die Weitergabe über den Produktpreis einschränkt. Oder umgekehrt betrachtet: Die Inverkehrbringer könnten sich von der Nicht-Abwälzung auf die Endkonsumierenden einen Wettbewerbsvorteil versprechen, sodass sie die Verbrauchssteuer nicht oder nur teilweise weitergeben oder sie teilweise an ihre Zulieferer (etwa Verpackungsproduzenten) überwälzen, sodass letztere einen geringeren Verkaufspreis für ihre Produkte erzielen. Inwieweit dies kurz- und langfristig gelingt, hängt von der jeweiligen Angebots- und Nachfragekonstellation und von der Wettbewerbsintensität auf den relevanten Märkten ab.

Ungeachtet dessen ist in jedem Falle von einem gewissen Anreizeffekt bei den Herstellern auszugehen, denn: Wird der Hersteller mit der Verpackungssteuer konfrontiert, so wird er versuchen, die mit der Steuer verbundenen Effekte auf seinen Gewinn zu minimieren. Nimmt man z. B. an, dass starre Verpackungen aus Kunststoff über die Steuer um rund 1 Cent pro Stück verteuert werden (das ist bei einer Steuer von 1.500 € pro Tonne Kunststoff eine realistische Größenordnung), so würde die Steuer das Kunststoffpackmittel um einen zweistelligen Prozentsatz verteuern. Die Auftragnehmer gehen zwar davon aus, dass hieraus durchaus ein signifikanter Lenkungseffekt zu erwarten ist, ohne weitere ökonometrische Analysen lässt sich der Lenkungseffekt, der sich daraus ergibt, aber nicht quantitativ einschätzen.

In der Konsequenz muss gleichwohl konstatiert werden, dass die zu erwartenden Lenkungseffekte einer Verpackungssteuer in Richtung Verpackungsvermeidung und möglichst umweltverträglicher Verpackung auf lange Sicht eher mäßig sein dürften, sofern die Steuer breit auf alle (typischerweise privat konsumierbaren) Verpackungen erhoben werden sollte. Anders wäre das bei den Varianten einer auf Getränkeverpackungen oder auf Kunststoffe beschränkten Verpackungssteuer. Relativ hoch sind unabhängig davon die jeweils erzielbaren Steuereinnahmen, die ggf. für die Begleichung des EU-Eigenmittels und/oder für andere Zwecke zu Verfügung stehen (s. Kapitel 7.1.5.3).

Von der Wirkungsseite her betrachtet, spricht tendenziell mehr für eine auf eine bestimmte Produktgruppe bezogene Getränkeverpackungssteuer (Variante B) als für eine allgemeine oder materialbezogene Verpackungssteuer (Varianten A oder C). Das bedeutet dann aber auch, dass für die restlichen sehr großen Mengen von Verpackungen ein wirkungsvolles finanzielles Lenkungsinstrument (nach wie vor) fehlt – es sei denn, hierfür kommt ein anderes geeignetes Instrument zur Anwendung.

Bei Variante C, bei der alle Verpackungsarten einbezogen sind, die sich aber nur auf Kunststoffe erstreckt, sind grundsätzlich relativ starke Lenkungseffekte möglich. Diese wirken dann stark in Richtung einer Vermeidung speziell von Kunststoffen (ggf. auch von Kunststoffverbunden), weil alle anderen Materialien nicht besteuert werden. Das erscheint umweltpolitisch jedoch durchaus problematisch, weil es erhebliche Fehlsteuerungseffekte zugunsten anderer Materialien auslösen kann, die bei ökobilanzieller Betrachtung nicht besser, sondern je nach konkretem Anwendungsbereich teils sogar schlechter zu beurteilen sind. Dieser Aspekt schlägt speziell bei Variante C deutlich negativ zu Buche.

#### 7.1.4 Rechtliche Einordnung

Die Steuer ist so konzipiert, dass sie unter den vom Grundgesetz als möglich vorgesehenen Steuertypen als „Verbrauchssteuer“ im Sinne von Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG eingeordnet werden kann. Eine andere vom GG als zulässig eingestufte Steuerart kommt für die Verpackungssteuer nicht in Betracht.

Bei einer Konstruktion als Verbrauchssteuer muss es sich um eine Abgabe handeln, die auf ein grundsätzlich privat konsumierbares Gut erhoben wird, wobei der gewerbliche Verbrauch mitbesteuert werden darf, wenn der private Verbrauch für die Produktart prägend ist.<sup>97</sup> Außerdem muss die Verbrauchssteuer darauf angelegt sein, dass diese auf die Endkonsumierenden übergewälzt wird, wirtschaftlich also von diesen getragen wird, während sich die Steuerlast für die erhebungstechnisch adressierten Unternehmen nur als durchlaufender Posten darstellt.<sup>98</sup> Andernfalls würde es sich um eine im Rahmen der Verbrauchssteuern unzulässige Unternehmensbesteuerung handeln.

Finanzverfassungsrechtlich nicht von tragender Bedeutung ist bei den Verbrauchssteuern, welche Unternehmen die Steuer gegenüber dem Staat zu entrichten haben (wer also die Funktion „Steuerschuldner“ zugewiesen bekommt), sofern die Steuer darauf angelegt ist, von diesen Unternehmen an die Endkonsumierenden übergewälzt zu werden. Für die Unternehmen ist die Steuer ein durchlaufender, sie wirtschaftlich-substanziell nicht belastender Faktor.

Bei Verbrauchssteuern stehen die Erträge aus der Steuer dem Bund zu (siehe Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG). Die Einnahmen stehen dem Bund, sofern im Gesetz nicht etwas anderes vorgesehen wird, ohne Zweckbindung frei zur Verfügung. Gesetzliche Zweckbindungen sind nach der Rechtsprechung des BVerfG möglich, sofern dadurch die Dispositionsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers nicht „unvertretbar“ eingeschränkt wird.<sup>99</sup>

EU-rechtlich ist eine Verpackungssteuer als „nicht harmonisierte“ Verbrauchsabgabe im Sinne der Verbrauchssteuer-Systemrichtlinie<sup>100</sup> einzuordnen. Als „nicht harmonisiert“ gelten alle Verbrauchsabgaben, die EU-rechtlich nicht generell vorgesehen und als solche bestimmten Konstruktionsvorgaben entsprechen müssen. In Deutschland gibt es bisher zwei „nicht harmonisierte“ und EU-rechtlich als zulässig erachtete Verbrauchsabgaben: Die Kaffeesteuer und die Alkopopsteuer.

Da die Abgabe, wenn es sich um eine Verbrauchssteuer handelt, in den allgemeinen Bundeshaushalt fließt, kann sie durch den Bund ohne weiteres zur Refinanzierung des EU-Eigenmittels verwendet werden.

#### 7.1.5 Instrumentenbewertung „Verpackungssteuer“

##### 7.1.5.1 Rechtssicherheit

Die Verpackungssteuer begegnet grundsätzlich keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Das gilt für alle dargestellten Varianten.

---

<sup>97</sup> Zusammenfassend BVerfGE 145, 171 = NVwZ 2017, 1037 (Kernbrennstoffsteuer), Rn. 112.

<sup>98</sup> BVerfGE 145, 171 = NVwZ 2017, 1037 (Kernbrennstoffsteuer), Rn. 112, 148.

<sup>99</sup> Wo die Schwelle zur „Unvertretbarkeit“ liegt, hat das BVerfG bisher nicht beschrieben. Im Fall der wasserrechtlichen Wasserentnahmeentgelte und bei der sog. Ökosteuer hat das BVerfG die Zweckbindung der Entgelte bzw. Steuer für vertretbar gehalten: siehe BVerfGE 93, 319, 348 (Wasserspennig); ferner BVerfGE 110, 274, 292 ff. (Ökosteuer), Rn. 65 ff.

<sup>100</sup> Richtlinie (EU) 2020/262 des Rates v. 19.12.2019 zur Festlegung des allgemeinen Verbrauchsteuersystems (Neufassung), ABl. L 58 v. 27.2.2020, S. 4.

Da die Steuer von vornherein auf die typischen Merkmale einer vom Typus her anerkannten Verbrauchsteuer (Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG) zugeschnitten ist, insbesondere auf Überwälzbarkeit an die (im Regelfall privaten) Endkonsumierenden, sind keine finanzverfassungsrechtlichen Probleme ersichtlich.

Kein Hindernis für die Einführung einer neuen Verbrauchsteuer liegt in dem Umstand, dass sich durch die Verpackungsbesteuerung für bestimmte Konsumprodukte ggf. eine Doppel- oder Mehrfachbesteuerung ergäbe. Ein Verbot der Doppel- oder Mehrfachbesteuerung von Waren kennt das Grundgesetz nicht.<sup>101</sup>

Auch EU-Recht hindert Deutschland nicht an der Einführung einer Verpackungsteuer. Das gilt ebenfalls für alle betrachteten Varianten.

Art. 1 Abs. 3 Satz 2 der Verbrauchsteuer-Systemrichtlinie bestimmt für national erhobene „nicht harmonisierte“ Steuern, dass die Erhebung „im grenzüberschreitenden Handelsverkehr zwischen Mitgliedstaaten keine mit dem Grenzüberschritt verbundenen Formalitäten nach sich ziehen“ dürfen. Ein Vorbild für einer dieser Anforderung genügende Verfahrensweise bei der Steuererhebung bieten die Regelungen der Kaffeesteuer. Diese ist ebenso wie die harmonisierten Steuern so konstruiert, dass es nicht zu mit dem Grenzüberschritt verbundenen Formalitäten kommt.<sup>102</sup> Zu beachten ist EU-steuerrechtlich zudem Art. 110 AEUV. Aus diesem ergibt sich, dass Importware weder unmittelbar noch mittelbar eine Benachteiligung erfahren darf.<sup>103</sup> Ein Konflikt mit dieser Vorgabe lässt sich von der Verfahrensseite her, wie sich wiederum am Beispiel der Kaffeesteuer zeigt, vermeiden. Inhaltlich gilt das ohnehin, zumal sich die Steuer der Sache nach ganz auf der Linie der EU-Ziel und -Vorschriften zur Abfallwirtschaftspolitik bewegt.

#### 7.1.5.2 Ökologische Lenkungswirkungen

Einige grundlegende Erkenntnisse zu den möglichen Lenkungswirkungen der Verpackungsteuer in ihren verschiedenen Varianten konnten bereits in Abschnitt 7.1.3 zusammengetragen werden. Daraus ergibt sich:

- ▶ Bei allen Varianten kann grundsätzlich ein hoher Einnahmeeffekt erzielt werden, was für das Ziel des Ausgleichs der Bundesausgaben für das EU-Eigenmittel positiv ist (s. Kapitel 7.1.5.3).
- ▶ Bei den beiden vom Anwendungsbereich her *breit* angelegten Varianten, d.h. insbesondere die Grundvariante A sowie Variante C, lassen sich (mit Blick auf die sonst „zu hohen“ Steuereinnahmen) nur *mäßig tiefe* abfallwirtschaftliche Anreiz- und Lenkungswirkungen erzielen, da hier die Steuertarife so niedrig angesetzt würden, dass sie sich auf die Verkaufspreise der verpackten Waren nur gering und oft kaum spürbar auswirken würden. Zwar ist die Spürbarkeit aufseiten der die Steuer entrichtenden und die Waren vertreibenden Unternehmen größer, doch wird sie bei diesen dadurch relativiert, dass die Steuer auf die Endkonsumierenden übergewälzt werden kann.
- ▶ Demgegenüber sind die möglichen Anreiz- und Lenkungswirkungen bei der vom Anwendungsbereich her beschränkt konzipierten Variante B potenziell wesentlich größer,

---

<sup>101</sup> Vgl. Seiler, in: Maunz-Dürig, GG (74. EL 2015), Art. 105 GG Rn. 73 ff. m.w.N.

<sup>102</sup> Eingehend Gsell et. al. (2022), S. 41 ff.

<sup>103</sup> Ebenda, S. 33 ff.

weil hier höhere Steuertarife gewählt werden können, durch die sich die Verkaufspreise unterschiedlich verpackter Waren spürbar unterscheiden können.

- ▶ Speziell bei Variante C, die nur auf kunststoffhaltige Verpackungen bezogen wäre, besteht die Gefahr ungünstiger Fehlsteuerungseffekte zugunsten anderer umweltproblematischer Verpackungsmaterialien.

Eine andere Frage ist, in welche Richtung die jeweiligen Anreiz- und Lenkungswirkungen jeweils im Einzelnen bei den verschiedenen Ausgestaltungsvarianten gehen können. Insoweit ist zwischen den verschiedenen möglichen Lenkungsrichtungen zu differenzieren:

a) Vermeidung von Einwegverpackungen

- ▶ Zur Vermeidung von Einwegverpackungen zugunsten von Mehrweglösungen kann die Steuer beitragen, wenn sie entweder von vornherein nur auf Einwegverpackungen erhoben wird oder so konstruiert wird, dass die Steuer nur einmal beim Erst-Inverkehrbringen anfällt, nicht aber bei späteren Wiederbefüllungen. Letzteres kommt namentlich bei Variante B (Getränkeverpackungssteuer) in Betracht. Bei den anderen Varianten dürfte das wegen der Heterogenität der verpackten Produkte unpraktikabel sein.

b) Verminderung des Materialverbrauchs insgesamt

- ▶ Eine Verminderung des Materialverbrauchs kann tendenziell in allen Varianten erreicht werden. Bei Variante B kann der Effekt wegen des Anreizes zu Mehrweg besonders groß sein.

c) Verminderung bestimmter Materialien

- ▶ Eine Verminderung bestimmter (z. B. nicht rezyklierbarer oder aus anderen Gründen ökologisch besonders problematischer) Materialien kann grundsätzlich mit allen Varianten angestrebt werden, da die Tarifgestaltung entsprechend differenziert werden kann. Ausgeprägt kann sie vor allem bei Variante C erwartet werden (zu Lasten von Kunststoffen und ggf. Kunststoffverbunden). Dies hätte, wie bereits erwähnt, aber einen indirekten Nebeneffekt zugunsten anderer Materialien zur Folge, was unter Umständen ökologisch problematisch sein kann. Solchen Reboundeffekten ließe sich u. U. in bestimmten Fällen entgegenwirken (z. B. durch Einbeziehung auch von Papierverbunden), aber nicht generell (z. B. im Verhältnis zu Papier- oder Glasverpackungen).

d) Verminderung bestimmter Arten von Verpackungen

- ▶ Hier gilt das Gleiche wie zu c). Es ist bei allen Varianten möglich, die Tarife für bestimmte unerwünschte Materialien – insbesondere Verbunde – gezielt höher anzusetzen, um spezielle Verminderungseffekte zu erzielen.

e) Erhöhung des Rezyklatanteils bei den Verpackungen

- ▶ Die Erhöhung des Rezyklatanteils lässt sich im Rahmen einer Verpackungsteuer nur bedingt steuern. Der Anteil recycelten Materials lässt sich nicht auf einfache Weise feststellen, die Feststellung müsste bereits vor dem Inverkehrbringen erfolgen. Eine nachträgliche Erstattung der Steuer beim Nachweis von Rezyklateinsatz könnte bei einer Verbrauchsteuer nur vom Endkonsumenten beantragt werden und ist daher nicht sinnvoll. Ein Nachweis vor bzw. zu dem Zeitpunkt des Inverkehrbringens ließe sich vermutlich nur über eine Zertifizierung des Materials erreichen, die zunächst dafür entwickelt sowie in einen rechtlich

verlässlichen und zudem EU-Binnenmarktkonformen Rahmen gestellt werden müsste und die einen erheblichen zusätzlichen Kontrollaufwand mit sich brächte.

f) Verbesserte Recyclingfähigkeit der Verpackungen

- ▶ Bei der Recyclingfähigkeit ist dies anders. Die Recyclingfähigkeit kann in der Tarifgestaltung berücksichtigt werden. Grundlage kann der Mindeststandard der ZSVR<sup>104</sup> (aktuelle Fassung vom 31.08.2022) sein, der einen einheitlichen Rahmen für die Bemessung der Recyclingfähigkeit vorgibt und für die Einstufung der Recyclingfähigkeit auf hochwertiges und werkstoffliches Recycling abstellt.

**7.1.5.3 Finanzmittel aus der Verpackungsteuer**

Die Erträge aus der Verpackungsteuer können uneingeschränkt für die Begleichung des EU-Eigenmittels verwendet werden. Sie stehen dem Bund auch für andere Zwecke zur Verfügung.

Je nach Höhe des Steuersatzes kann das Steueraufkommen sehr unterschiedlich hoch sein. Sozial- bzw. steuerpolitisch könnte es insbesondere bei höheren Einnahmen naheliegen, eine Kompensation durch Senkung anderer Steuern in Betracht zu ziehen. Die folgenden Tabellen und Grafiken zeigen für die einzelnen Varianten das mögliche Steueraufkommen in Abhängigkeit vom jeweiligen Steuersatz.

Basis der Berechnungen ist folgende Marktmenge von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen aus Burger, Cayé, Schüler (2022) im Bezugsjahr 2020. Verpackungen aus Holz und sonstigen Materialien (Textil, Kork, Gummi, Keramik) bleiben hier zunächst unberücksichtigt.

**Tabelle 2: Marktmenge systembeteiligungspflichtiger Verpackungen 2020 (in kt)**

Material		Verkaufsverpackungen privater Endverbrauch gemäß § 7, § 8 VerpackG
1.	Glas	2.696,5
2.	Eisenmetalle	427,2
3.	Aluminium	88,9
4.	Kunststoff	1.652,8
5.	Papier, Pappe, Karton	3.104,7
6.	Flüssigkeitskarton	182,2
<b>Summe 1. – 6.</b>		<b>8.152,3</b>

Quelle: Burger, Cayé, Schüler (2022)

**Variante A: Verpackungssteuer auf alle systembeteiligungspflichtigen Verpackungen**

Die Variante A beschreibt die Verpackungssteuer auf alle systembeteiligungspflichtigen Verpackungen. Das Steueraufkommen wird nachfolgend in zwei Varianten berechnet:

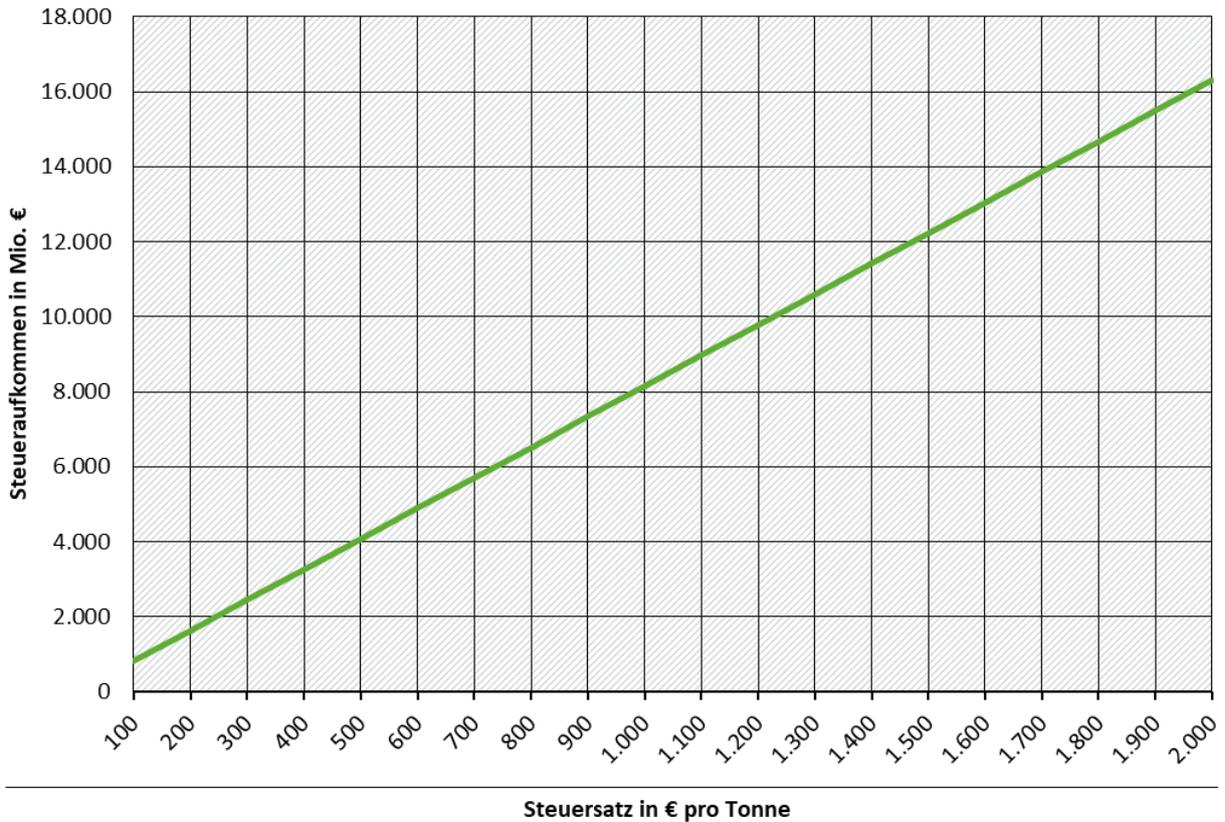
<sup>104</sup> Mindeststandard für die Bemessung der Recyclingfähigkeit von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen gemäß § 21 Abs. 3 VerpackG (Stand 31.08.2022), Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister [https://www.verpackungsregister.org/fileadmin/files/Mindeststandard/Mindeststandard\\_VerpackG\\_Ausgabe\\_2022.pdf](https://www.verpackungsregister.org/fileadmin/files/Mindeststandard/Mindeststandard_VerpackG_Ausgabe_2022.pdf) (letzter Zugriff am 12.10.2022)

- ▶ Variante A1:  
In dieser Variante werden alle Materialien gleichmäßig (in € pro Tonne Material) besteuert. Diese Variante kommt dann ernsthaft in Betracht, wenn die Maßnahme ausschließlich auf die Reduktion der Abfallmasse abzielen soll.
- ▶ Variante A2:  
In dieser Variante werden Kunststoffverpackungen mit dem Steuersatz X und alle anderen Materialien mit einem Steuersatz von X/Dichte besteuert, d. h. schwere Verpackungsmaterialien mit einer hohen spezifischen Dichte wie z. B. Stahl und Glas werden stark unterproportional besteuert. In der Frühphase des dualen Systems waren die Beteiligungsentgelte des dualen Systems (damals als „Gewichtsentgelte“ bezeichnet) näherungsweise nach diesem Prinzip strukturiert. Insofern handelt es sich hier um eine Variante, die zwei Jahrzehnte relevant war.

Andere Varianten der Steuergestaltung, die hier auf Grund der hohen Komplexität der Bewertung der zu berücksichtigenden Faktoren (noch) nicht durchgerechnet werden konnten, könnten sein:

- ▶ Variante A3:  
In dieser Variante werden Kunststoffverpackungen mit dem Steuersatz X und alle anderen Materialien mit einem Steuersatz von X/Wanddicke besteuert, d. h. dickwandige Verpackungen wie z. B. Glas oder PPK werden unterproportional besteuert.
- ▶ Variante A4:  
Die im Hinblick auf die Lenkungswirkung zu bevorzugende Variante ist, bei der Festlegung der Steuersätze nach Materialien ökobilanzielle Unterschiede zu berücksichtigen (z. B. CO<sub>2</sub>-Äquivalente der Packmittelproduktion). Diese Variante ist von der Zielrichtung her besonders interessant. Vielschichtige ökobilanzielle Differenzierungen, die z. B. auch die ökologischen Effekte der Distribution oder die Füllgröße mitberücksichtigen, lassen sich in dem vorliegenden Zusammenhang zwar auf der Aggregationsebene „Material“ nicht mehr darstellen. Dennoch ist die Festlegung der Steuersätze nach ökologischen Kriterien aus Sicht der Auftragnehmer die Vorgehensweise der Wahl. Im Rahmen der weiteren Arbeitspakete zur vorliegenden Studie wird die konkrete Ausgestaltung zu erarbeiten sein.

**Abbildung 4: Steueraufkommen aus der Verpackungssteuer – Variante A1 (Alle systembeteiligungspflichtigen Verpackungen gleichmäßig)**



Quelle: eigene Darstellung, GVM

Die Größenordnung der Zahlungen des EU-Eigenmittels (1,3 Mrd. € in 2021) werden in dieser Variante bereits bei einem Steuersatz ab 160 € pro Tonne erreicht. Allerdings setzt dies voraus, dass die systembeteiligungspflichtigen Verpackungen von den Steuerpflichtigen in zutreffender Größenordnung besteuert werden.

Die in die Berechnungen für Variante A2 einfließenden spezifischen Gewichte wurden hier nur überschlägig ermittelt. Wenn eine Vorentscheidung für die weitere Prüfung der einen oder anderen Variante getroffen wurde, können diese Berechnungen akribischer durchgeführt werden.

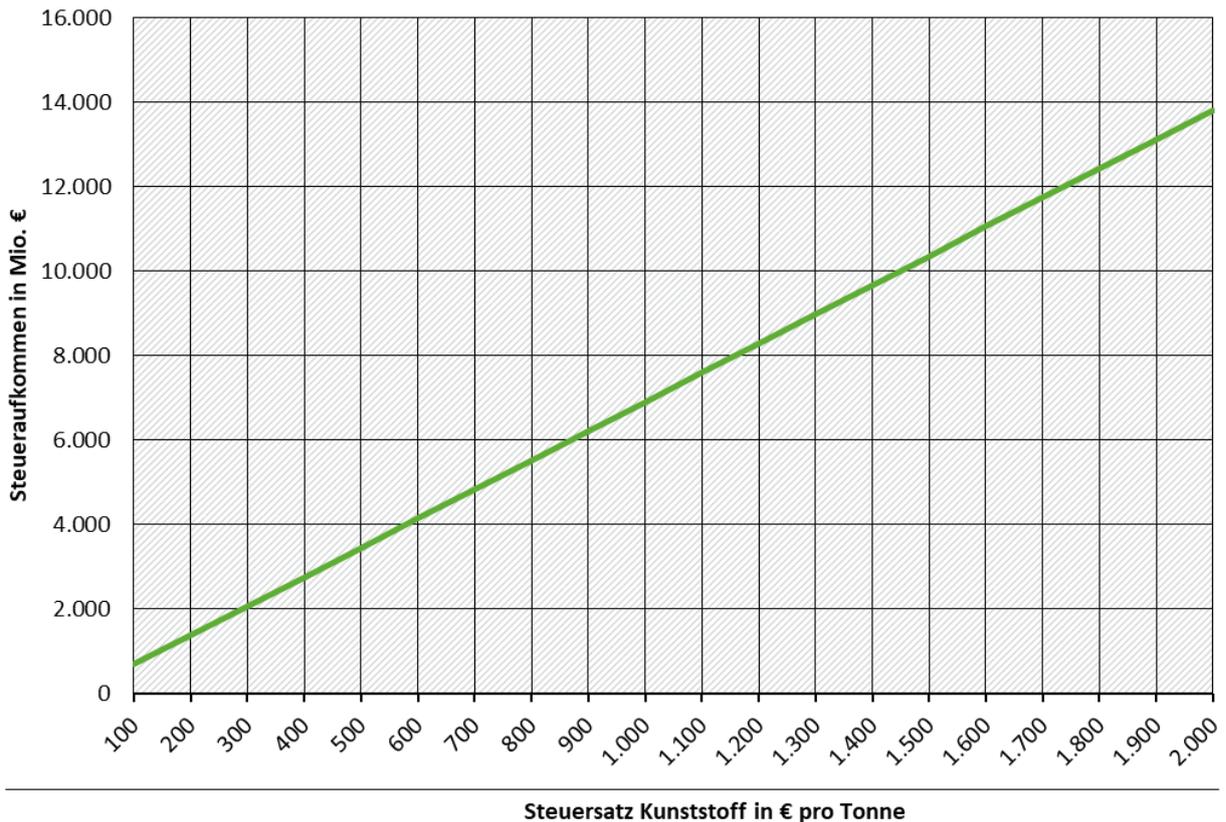
**Tabelle 3: Zugrunde liegender Steuersatz in Variante A2 (in € pro Tonne)**

Material	Dichte in kg/Liter	Steuersatz in € pro Tonne *)
1. Glas	2,5	40
2. Eisenmetalle	7,8	13
3. Aluminium	2,7	37
4. Kunststoff	1	100
5. Papier, Pappe, Karton	0,8	125

Material		Dichte in kg/Liter	Steuersatz in € pro Tonne *)
6.	Flüssigkeitskarton	0,9	116

\*) bei einem Steuersatz von 100 € / Tonne für Kunststoffverpackungen

**Abbildung 5: Steueraufkommen aus der Verpackungssteuer – Variante A2 (Alle systembeteiligungspflichtigen Verpackungen mit individuellem Steuersatz)**



Quelle: eigene Darstellung, GVM

In Abbildung 5 ist auf der X-Achse der Steuersatz für Kunststoff angegeben. Der Steuersatz für die anderen Materialien bemisst sich nach den in Tabelle 3 wiedergegebenen Abschlägen und Aufschlägen. Hierzu ein Beispiel: Beträgt der Steuersatz für Kunststoff 500 € / Tonne, so betrüge er für Glas 200 € pro Tonne.

Da die spezifischen Gewichte von Papierverpackungen und Flüssigkeitskarton nahe bei 1 kg/Liter liegen, könnte hier auch mit einer Dichte von 1 gerechnet werden, sodass der Steuersatz genauso hoch ist wie der von Kunststoff.

#### Variante B: Verpackungssteuer auf Getränkeverpackungen

Differenzierungen des Steuersatzes nach Materialien wie sie im vorstehenden Abschnitt dargestellt wurden, sind bei der Steuer auf Getränkeverpackungen zwar auch möglich, wurden hier aber nicht berechnet.

Um das Steueraufkommen abschätzen zu können, unterscheiden wir zwei Untervarianten:

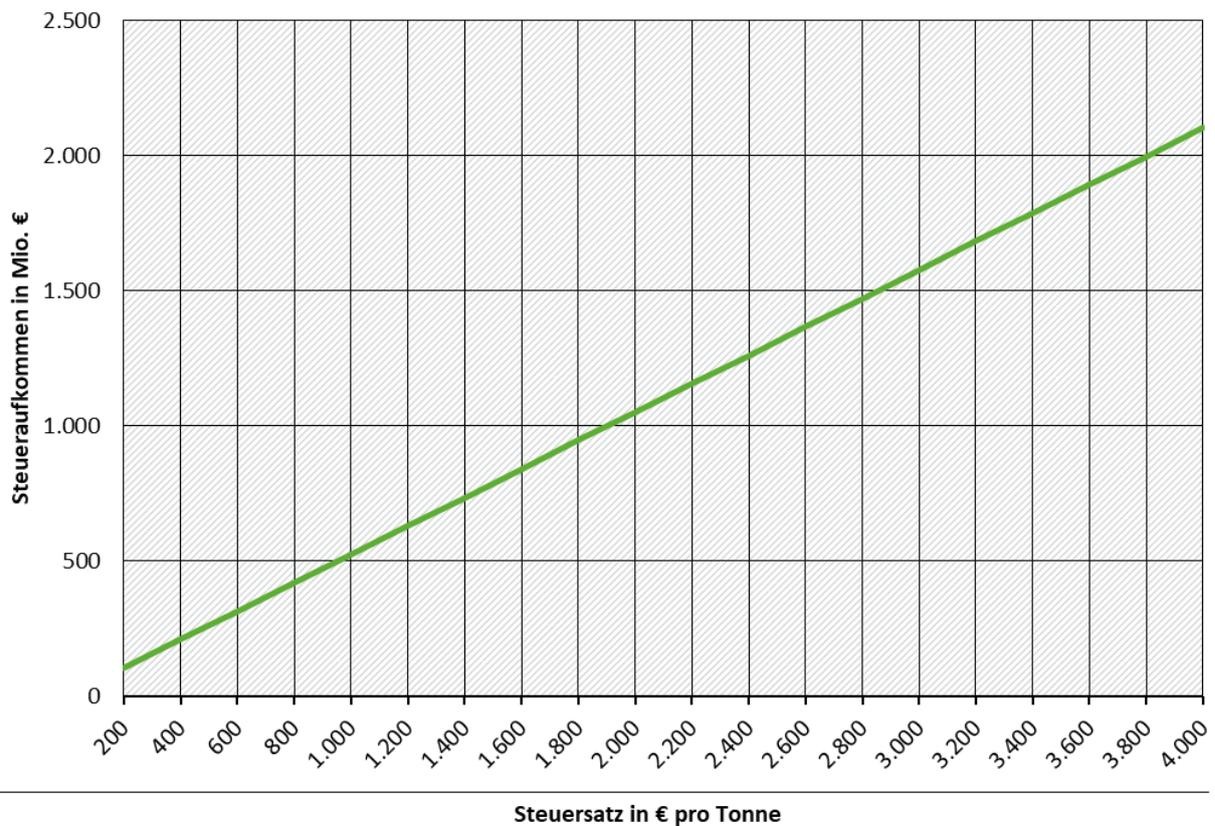
Die Variante B1 beschreibt die Steuer nur auf pfandpflichtige Einweg-Getränkeverpackungen

Die Variante B2 beschreibt die Steuer auf alle Getränkeverpackungen

Basis der Berechnungen zu Variante B1 ist eine Marktmenge von 525,8 kt an pfandpflichtigen Einweg-Getränkeverpackungen. Das Bezugsjahr ist 2020. Es wurde hier noch nicht berücksichtigt, dass sich mit der Ausweitung der Pfandpflicht auf weitere Kunststoffflaschen und Getränkedosen die Bezugsgröße ab 2022 bzw. ab 2024 erhöhen wird.

Die Größenordnung der Zahlungen des EU-Eigenmittels (1,3 Mrd. € in 2021) wird in dieser Variante erst bei einem Steuersatz ab 2.450 € pro Tonne erreicht.

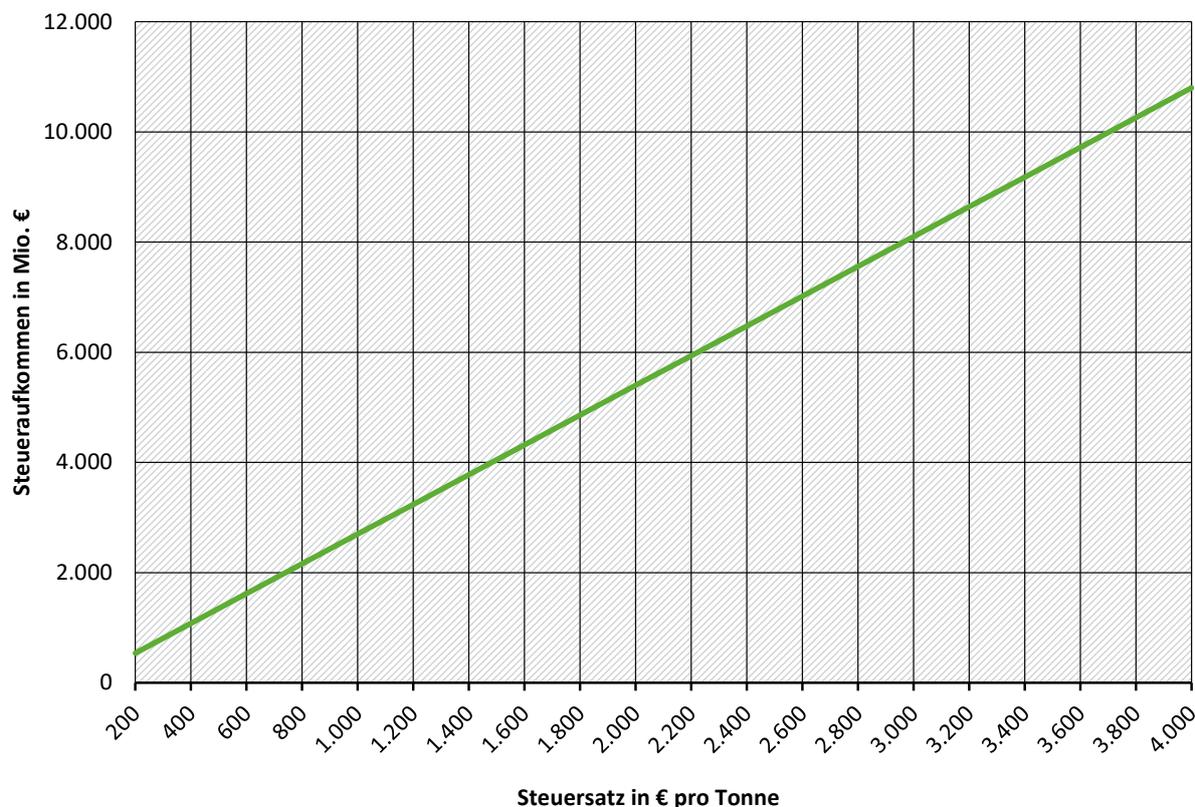
**Abbildung 6: Steueraufkommen aus der Verpackungssteuer – Variante B1 (Verpackungssteuer auf pfandpflichtige Einweg-Getränkeverpackungen)**



Quelle: eigene Darstellung, GVM

Variante B2 beschreibt die Verpackungssteuer auf alle Einweg-Getränkeverpackungen. Basis der Berechnungen ist ein Verpackungsaufkommen von 2,7 Mio. Tonnen (2020). Berücksichtigt wurden dabei nur Behälter und Verschlüsse. Sammel- und Transportverpackungen sind nicht enthalten. Die Größenordnung der Zahlungen von EU-Eigenmitteln (1,3 Mrd. € in 2021) wird in dieser Variante bereits bei einem Steuersatz von 500 € pro Tonne erreicht.

**Abbildung 7: Steueraufkommen aus der Verpackungssteuer – Variante B2 (Verpackungssteuer auf alle Einweg-Getränkeverpackungen)**



Quelle: eigene Darstellung, GVM

### Variante C: Verpackungssteuer auf alle Kunststoffverpackungen

Die Variante C beschreibt die Verpackungssteuer auf alle Kunststoffverpackungen, unabhängig von Art, Form, Inverkehrbringer und Anfallstelle der Kunststoffverpackung.

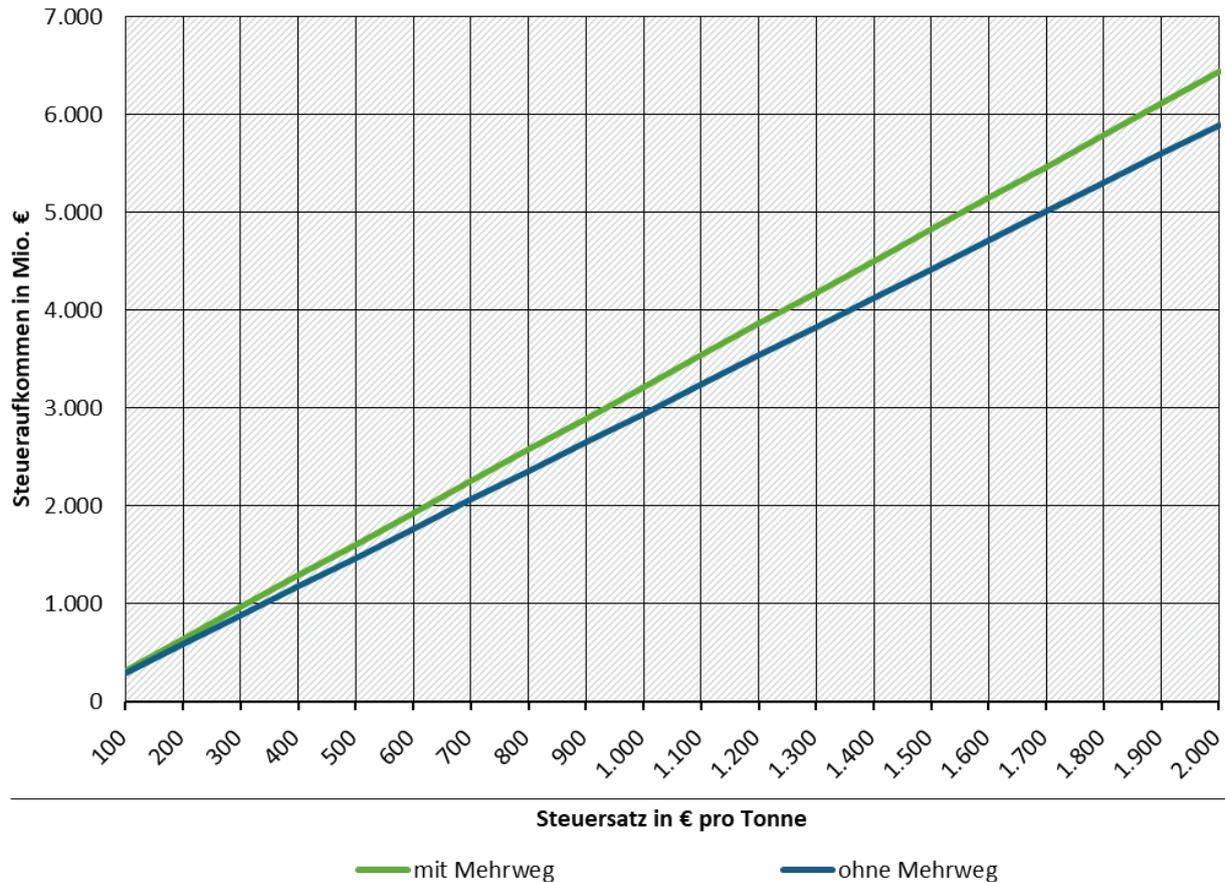
Basis der Berechnungen sind folgende Marktmengen von Kunststoffverpackungen in 2020:

- ▶ 3.219 kt inkl. Zukauf von Mehrwegverpackungen aus Kunststoff
- ▶ 2.949 kt ohne Zukauf von Mehrwegverpackungen aus Kunststoff

In der einen Variante werden Mehrwegverpackungen beim erstmaligen Inverkehrbringen mitbesteuert, in der zweiten Variante werden nur Einwegverpackungen besteuert.

Wenn auch Mehrwegverpackungen beim erstmaligen Inverkehrbringen besteuert werden, hat dies den sehr wesentlichen Vorteil, dass Mehrweglösungen mit hohen Umlaufzahlen (per Lebensdauer) bessergestellt werden als Mehrweglösungen mit niedrigen Umlaufzahlen (z. B. rein deklarative „Mehrweg“-Verpackungen ohne funktionierende Rückführlogistik).

**Abbildung 8: Steueraufkommen aus der Verpackungssteuer – Variante C (Verpackungssteuer auf alle Kunststoffverpackungen)**



Quelle: eigene Darstellung, GVM

Es zeigt sich, dass die Größenordnung der Zahlungen von EU-Eigenmitteln (1,3 Mrd. € in 2021) in dieser Variante bereits bei einem Steuersatz von 400 € pro Tonne erreicht wird.

#### 7.1.5.4 Vollzugsaufwand

Für das Erhebungssystem der Verpackungssteuer können die anderen existierenden Verbrauchsteuern (z. B. Energiesteuer, Tabaksteuer, Kaffeesteuer) zum Vorbild genommen werden.

Entsprechend konstruierte Verbrauchsteuern lösen grundsätzlich einen vergleichsweise geringen Vollzugsaufwand aus. Sie werden durch die dem Bund zuzuordnenden Zollbehörden erhoben und überwacht. Die als Steuerschuldner\*innen verpflichteten Unternehmen geben (wie auch bei der Umsatzsteuer) Steuererklärungen ab und müssen die in den Erklärungen ausgewiesenen Steuern unmittelbar danach entrichten. Die Zollbehörden nehmen Stichprobenprüfungen vor und gleichen die Angaben mit den Angaben in den Jahressteuererklärungen zur Gewinnbesteuerung des jeweiligen Unternehmens ab.

Die Überwälzung auf die Endkonsumierenden wird nicht kontrolliert. Das ist schon deshalb nicht notwendig, da die Unternehmen üblicherweise rechtlich nicht zur 1:1-Überwälzung verpflichtet sind.

Handhabbar gemacht wird die Erhebung von Verbrauchsteuern dadurch, dass der die Steuer auslösende Vorgang (die Abgabe an Dritte) grundsätzlich nur aus zuvor angemeldeten und genehmigten „Steuerlagern“ gestattet wird. Steuerpflichtig sind die Betreiber der Steuerlager. Abweichend davon ist speziell bei Importware stattdessen der Empfang in Deutschland steuerpflichtig, sofern es sich dabei um einen Empfang zu gewerblichen Zwecken (insb. zum Weiterverkauf an Dritte) handelt.

Nach diesem Muster würden daher alle Unternehmen, die in Deutschland (erstmalig) verpackte Konsumware in Verkehr bringen, als Betreiber von Steuerlagern fungieren, die betreffenden Steuererklärungen abgeben und die Steuer entrichten. Im Falle von Importen würde das die Ware in Deutschland annehmende (Handels-)Unternehmen steuerpflichtig sein. Um den Erhebungs- und Überwachungsaufwand in Grenzen zu halten, könnten Bagatellklauseln erwogen werden, nach denen z. B. bestimmte Serviceverpackungen oder vom landwirtschaftlichen Erzeuger eingesetzte Verpackungen (z. B. in Hofläden, evtl. in Bäckereien) von der Besteuerung ausgenommen werden.

Diese Verfahrensweise kann mittelbar auch einen positiven Effekt auf die Einhaltung der Pflichten aus dem VerpackG zur Systembeteiligung haben: Da diejenigen Unternehmen, die Verpackungen mit dem jeweiligen Füllgut in den Verkehr bringen, dies grundsätzlich nur tun können, wenn sie sich im Steuersystem als Betreiber eines Steuerlagers registrieren lassen und die Steuer abführen, dürfte es nahezu unmöglich sein, an der Besteuerung und damit auch an den Pflichten aus dem VerpackG vorbei Produkte in den Verkehr zu bringen. „Trittbrettfahren“ würde dadurch erheblich erschwert.

In Deutschland gibt es rund 3,3 Mio. steuerpflichtige Unternehmen. In verschiedenen Studien für die ZSVR hat die GVM geschätzt, dass 1,2 Mio. in Deutschland ansässige Unternehmen Verpackungen in Verkehr bringen.<sup>105</sup> Die Anzahl der Unternehmen, die Kunststoffverpackungen in Verkehr bringen, dürfte nur geringfügig niedriger sein. Hinzu kommen Inverkehrbringer aus dem Ausland.

Es wird davon ausgegangen, dass diese Unternehmen pro Jahr 1,5 Brutto-Personentage (d. h. inkl. Urlaub, Krankheit, allgemeine Arbeiten, etc.) benötigen, um folgende Aufgaben im Zusammenhang mit der Verbrauchssteuer zu erledigen:

- ▶ Ermittlung und Aktualisierung der steuerrechtlichen Anforderungen
- ▶ Ermittlung und Prüfung der steuerbaren Grundgesamtheit
- ▶ Buchung, Dokumentation und Zahlungsverkehr

Unter diesen Annahmen würden unternehmensseitig ca. 7.100 Vollzeitmitarbeiter für die neue Steuer eingesetzt werden müssen. Bei einem durchschnittlichen Brutto-Jahresgehalt von 49,2 Tsd. € und 20 % Lohnnebenkosten entspräche dies einem Kostenvolumen von ca. 420 Mio. €.

Hinzu kommen weitere Aufwendungen für allfällige Steuerprüfungen, für Steuerberater und Wirtschaftsprüfer.

#### **7.1.5.5 Kostengerechtigkeit im Sinne des Verursacherprinzips**

Die Verantwortlichkeit für die Wahl der Verpackungen liegt im Sinne der Produktverantwortung bei Herstellern und Handel, die das Interesse haben, die Kosten von Verpackung und

---

<sup>105</sup> GVM (2021).

Handelslogistik möglichst gering zu halten, die Verpackung außerdem als Marketingmittel zu nutzen und zugleich die Wünsche der Endkonsumierenden an ansprechend und hygienisch sowie zunehmend portioniert und flexibel handhabbaren (z. B. wiederverschließbar) Verpackungen zu erfüllen. Mittelbar liegt die Verantwortlichkeit bei den Konsumierenden, die diese Wünsche in ihrer Nachfrage zum Ausdruck bringen.

Der Mechanismus der Verbrauchsteuer verteilt die Verantwortung finanziell andersherum: Die Finanzierungslast liegt real (allein) bei den Endkonsumierenden, während die Unternehmen, die über die Verpackungsart und die Materialzusammensetzung entscheiden, ihre wirtschaftlichen Zusatzbelastungen abwälzen können. Mit dem Prinzip der Produktverantwortung korrespondiert eine als Verbrauchsteuer konstruierte Verpackungsteuer deshalb nur bedingt.

Ungünstig macht sich das vor allem bei denjenigen Varianten deutlich, die sehr breit ansetzen, weil hier die Steuersätze nicht so hoch angesetzt werden können, dass die Verpackungswahl aufseiten der Konsumierenden wirkungsstark beeinflusst wird. Die finanzielle Lenkungswirkung bleibt dort daher gering. Eine auf bestimmte Produktgruppen – namentlich Getränkeverpackungen – begrenzte Steuer kann demgegenüber stärker das Verhalten der Akteure auf allen Ebenen beeinflussen: Indem die Steuer so angesetzt wird, dass sie Einwegprodukte aus Kunststoffen, Getränkekarton, Metallen und Glas deutlich verteuert, setzt sie bei den Endkonsumierenden einen kräftigen Anreiz zur Wahl von Mehrwegprodukten sowie von anderen ökologisch relativ gut bewerteten Verpackungen, was wiederum positiv zurückwirken kann auf die Entscheidungen der Unternehmen, die die Produkte herstellen und in den Handel bringen. Eine weitere Alternative könnte eine unterschiedliche Besteuerung je nach Produktgruppe beinhalten, um den Vorteil von hohen Steuersätzen und daraus folgenden Lenkungswirkungen bei bestimmten Produkten zu nutzen.

#### **7.1.5.6 Anwendbarkeit auf Produkte und Verpackungen jenseits der Systembeteiligungspflicht aus VerpackG**

Die Steuer könnte in den insoweit relevanten Varianten A und C über die Systembeteiligten nach dem VerpackG auch auf Transportverpackungen im Sinne des VerpackG ausgeweitet werden (bei B – Getränkeverpackungsteuer – spielt die Systembeteiligungspflicht keine Rolle). Auch bei den Transportverpackungen handelt es sich um Produkte, die – wenn auch in der Vorkette – für den Endkonsum in Verkehr gebracht werden und bei deren Einbeziehung es zu einer Überwälzung der Steuer auf die Endkonsumierenden kommt (bzw. kommen kann). Von daher dürfte eine derartige Ausweitung aus finanzverfassungsrechtlicher Sicht vom Typus der „Verbrauchsteuer“ noch mit umfasst sein.

#### **7.1.5.7 Ökonomische Aspekte**

Auf einige ökonomische Aspekte wurde in den Ausführungen zur Verbrauchssteuer auf bestimmte Verpackungen bereits eingegangen.

- ▶ Die zusätzlichen Transaktionskosten sind für die Steuerpflichtigen und Behörden voraussichtlich sehr hoch, weil die Steuerhöhe aufwändig ermittelt und überprüft werden muss.
- ▶ Das Mittelaufkommen kann bei entsprechender Ausgestaltung sehr hoch sein, ist ab einem bestimmten Punkt allerdings nur mit dem hohen politischen Aufwand einer Steuerentlastung an anderer Stelle gestaltbar.
- ▶ Die Steuerhöhe kann so ausgestaltet werden, dass das Mittelaufkommen ausreicht, um die EU-Eigenmittel daraus vollständig zu finanzieren.

- ▶ Wie bei allen Lenkungsabgaben sinkt das Mittelaufkommen mit Erreichung des Lenkungsziels. Weil die Steuerpflichtigen allerdings auf das Inverkehrbringen von Verpackungen kaum gänzlich verzichten können und damit die steuerbare Verpackungsmenge nur graduell sinkt, dürfte dieser Effekt je nach Ausgestaltung allerdings auch langfristig nicht sehr relevant sein. Anders sieht es ggf. bei vollständiger Befreiung von der Verpackungsteuer bei Recyclingfähigkeit aus.

## 7.1.6 Fazit und Zusammenfassung der Bewertung: Verpackungsteuer

**Tabelle 4: Bewertungsmatrix: Verpackungsteuer (Varianten)**

Kriterien	Variante A: Anwendung auf systembeteiligte Verpackungen	Variante B: Nur Getränke- verpackungen	Variante C: Wie A, jedoch nur Kunststoffe
Rechtssicherheit	Grundgesetz + EU-Beihilferecht +	Grundgesetz + EU-Beihilferecht +	Grundgesetz + EU- Beihilferecht +
Mögliche ökologische/ökonomische Lenkungswirkung (je nach Ausgestaltung):			
- Mehr Mehrweg	+	++	+
- Weniger Einsatz von (bestimmtem) Material	+	++	++
- Besser recyclingfähig	++	+	++
- Mehr Rezyklateinsatz	O	O	O
- Weniger CO <sub>2</sub> e-Emissionen <sup>106</sup>	+	+	O
- Förderung des Recyclings	+	O	+
- Förderung des hochwertigen Recyclings	O	O	O
Problematische Nebenwirkungen / Ausweichwirkungen	+	++	-
Verringerung des EU-Eigenmittelbeitrags durch Vermeidung von nicht-recyceltem Kunststoffverpackungsabfall	+	+	+
Zweckgebundene Finanzmittel zur Förderung der Kreislaufwirtschaft (Wirtschaftsakteure)	-	-	-
Möglichkeit zur (teilweisen) Refinanzierung des EU-Eigenmittelbeitrags	++	++	++
Möglichkeit einer dynamischen Ausgestaltung (Abgabenhöhe, Anforderungshöhe und Ausweitung)	+	++	+
Vollzugsaufwand:			
- Verpackungsproduzent	+	+	+
- Verpflichtete	+	+	+
- Behörden	+	+	+
- Importe/Exporte	-	-	-
- Aufwand der Überprüfung	+	+	+
Umsetzungsaufwand und -zeitraum	-	O	-

<sup>106</sup> CO<sub>2</sub> kann hauptsächlich über andere Proxy-Indikatoren abgebildet werden. Allerdings gibt es bei bestimmten Instrumenten die Möglichkeit verstärkt CO<sub>2</sub>e-Emissionen abzubilden und das Instrument darauf auszuliegen diese zu vermeiden.

Kriterien	Variante A: Anwendung auf systembeteiligte Verpackungen	Variante B: Nur Getränke- verpackungen	Variante C: Wie A, jedoch nur Kunststoffe
Kostengerechtigkeit im Sinne des Verursacherprinzips	0	0	0
Anwendbarkeit auf Produkte und Verpackungen jenseits der Systembeteiligungspflicht aus VerpackG	+	+	+
Anreize für Innovationen/Investitionen in Recyclingtechnologie	+	+	+

## 7.2 Ausgleichsabgabe auf nicht recycelten Verpackungsabfall

### 7.2.1 Praktische Umsetzung und Kurzbeschreibung des Instruments

#### 7.2.1.1 Grundkonzept

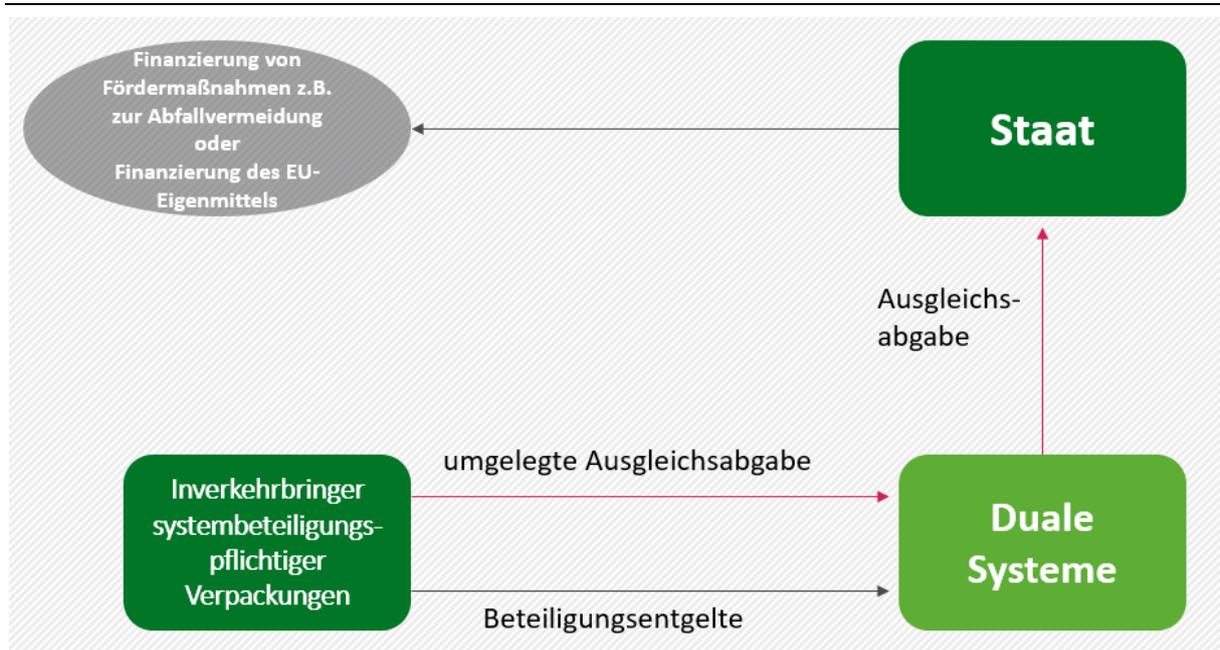
Die Abgabe bezieht sich auf systembeteiligungspflichtige Verpackungen, die nicht recycelt werden.

Nicht-recycelte Kunststoffverpackungen und Verbundverpackungen auf Kunststoffbasis<sup>107</sup> werden dabei mit einer Abgabe versehen. Alternativ können alle systembeteiligungspflichtigen Verpackungen durch die Abgabe belastet werden.

Die Betreiber von dualen Systemen entrichten die Abgabe. Branchenlösungen haben heute nur noch einen verschwindend geringen Marktanteil. Daher liegt es nahe, dass die Abgabepflicht nur duale Systeme betrifft und nicht die Branchenlösungen. Andererseits ist es grundsätzlich möglich, die Ausgleichsabgabe auch auf Branchenlösungen auszuweiten. Die Autoren sprechen nachfolgend vereinfachend nur von dualen Systemen.

Die aus der Abgabe resultierenden Kosten geben die Systembetreiber über Umlagen oder Aufschläge auf die Beteiligungsentgelte an die Inverkehrbringer weiter. Als Folge verteuert sich das Inverkehrbringen von Kunststoffverpackungen bzw. von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen im Allgemeinen.

**Abbildung 9: Schematische Darstellung der Zahlungsströme Ausgleichsabgabe für nicht recycelten Verpackungsabfall**



Quelle: eigene Darstellung, GVM

Für Inverkehrbringer entsteht ein Anreiz zur Reduzierung von Kunststoffverpackungen und zur Umstellung auf Nicht-Kunststoffverpackungen oder Mehrwegverpackungen.

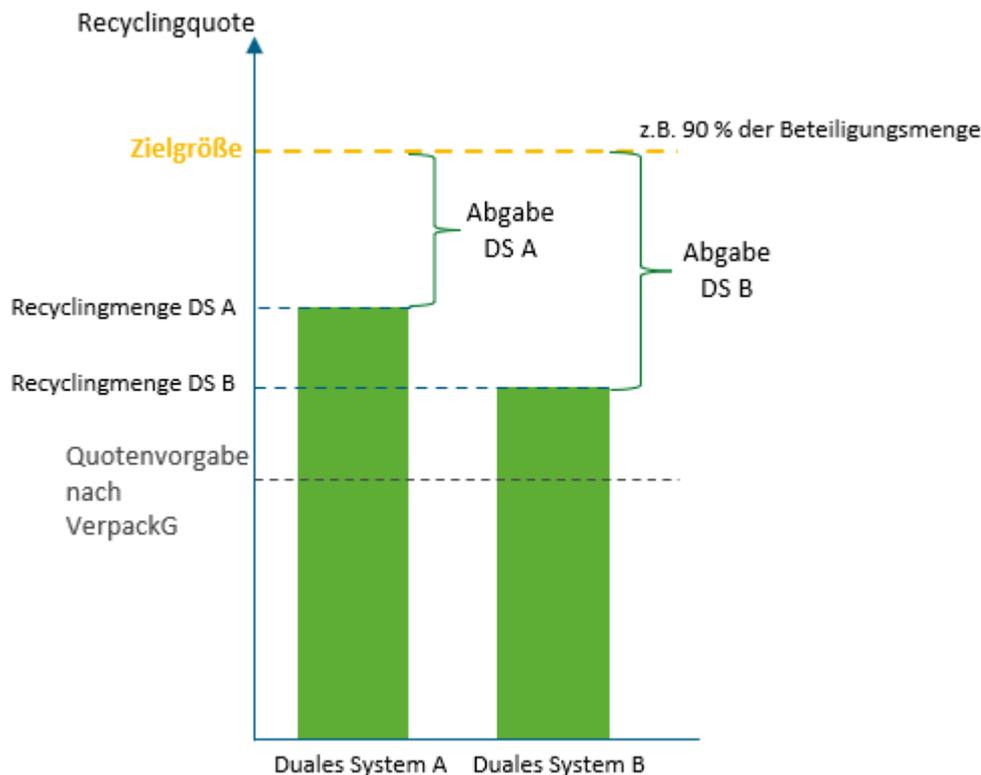
Für das Recycling wird zusätzlich zu den Anforderungen an das Recycling gemäß § 16 VerpackG eine Zielgröße definiert. Die Zielgröße könnte 90 % oder 100 % der Beteiligungsmenge des

<sup>107</sup> Im Folgenden vereinfachend „Kunststoffverpackungen“

jeweiligen Systems betragen. Die Abgabe wird auf die Differenz zwischen der Zielgröße und der erreichten Recyclingmenge jedes Systems erhoben. Eine Anhebung der Zielgröße ist im Zeitverlauf möglich (Dynamisierung).

Die nachstehende Übersicht zeigt, wie die Bemessungsgrundlage für die Ausgleichsabgabe ermittelt wird und dass die Höhe der Ausgleichsabgabe zwischen den dualen Systemen variieren kann.

**Abbildung 10: Ermittlung der Bemessungsgrundlage der Ausgleichsabgabe (Hauptvariante)**



Quelle: eigene Darstellung, GVM

Die Ausgleichsabgabe wird auf die Menge erhoben, die beim jeweiligen dualen System der Differenz zwischen der Recyclingquote und der Zielgröße entspricht. Die Zielgröße stellt eine anspruchsvolle, aber erreichbare Recyclingvorgabe dar. Um die Recyclingquoten langfristig zu erhöhen, muss auch die Zielgröße in regelmäßigen Abständen angehoben werden.

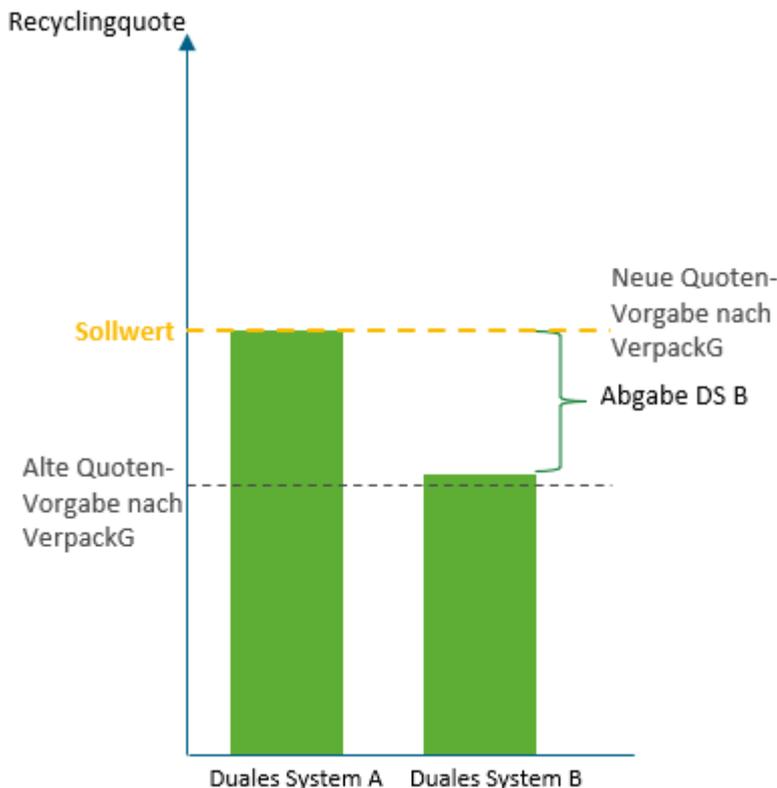
Der Begriff des Recyclings wird hier immer im Sinne des VerpackG verwendet. Es ist zielführend, dass es keinen Versatz zwischen dem Recyclingbegriff der Quotenvorgaben des VerpackG und dem der Ausgleichsabgabe gibt. Die obige Darstellung unterstellt, dass der Gesetzgeber zwei unterschiedliche Zielgrößen vorgibt.

- Die Recyclingvorgabe bzw. Quote nach § 16 VerpackG als ordnungsrechtliche Untergrenze (unterhalb dessen Bußgeldsanktionen o.ä.)
- Die ebenfalls verpflichtende Zielgröße der Recyclingquote, bei deren Unterschreitung die Ausgleichsabgabe zu entrichten ist.

In einer denkbaren Alternativvariante können auch die Recyclingvorgaben nach VerpackG so stark angehoben werden, dass sie in der Höhe als Zielgröße für die Bemessung der Ausgleichsabgabe geeignet sind. Die Recyclingvorgabe und die Zielgröße zur Bemessung der Ausgleichsabgabe fallen im Ergebnis zusammen. Diese Variante wird in der nachfolgenden Übersicht dargestellt. Eine ordnungsrechtliche Quotenvorgabe entfällt in diesem Fall.

Die Autoren bevorzugen die Hauptvariante, weil diese den Spielraum gibt, die ordnungs- und abgabenrechtlichen Sanktionen und Rechtsfolgen differenziert auszugestalten.

**Abbildung 11: Ermittlung der Bemessungsgrundlage der Ausgleichsabgabe (Nebenvariante)**



Quelle: eigene Darstellung, GVM

### 7.2.1.2 Akteure

Die nachfolgende Übersicht zeigt die relevanten Akteure der Ausgleichsabgabe.

Es wird dabei unterstellt, dass die Einnahmen aus der Ausgleichsabgabe in den Bundeshaushalt eingestellt werden, aus dem die Mittel im Rahmen der regulären Haushaltsführung wieder ausgekehrt werden. Alternativ ist auch eine Variante möglich, in der die Mittel in einen Fonds fließen und von dort den beteiligten Akteuren wiederum zugutekommen.

Was die Funktionen „Vollzugsbehörden“ und gegebenenfalls der Fondsverwaltung angeht, so sind verschiedene Lösungen denkbar. Es ist sicher zielführend, dass eine Bundesbehörde oder eine beliebige Stiftung wesentliche Funktionen übernimmt, gegebenenfalls auch die Aufgaben der Fondsverwaltung.

Im Hinblick auf die Funktion der Vollzugsbehörden, wäre es naheliegend, diejenigen Bundesbehörden damit zu betrauen, die derzeit auch die Einhaltung des VerpackG überwachen. Andere Lösungen wären hier auch denkbar, allerdings wäre es sicher nicht hilfreich, wenn durch

inkongruente Gestaltung der Vollzugskompetenzen ein Nebeneinander von ähnlichen Kompetenzen entstehen würde.

Andererseits ist auch klar, dass die Vollzugsbehörden in den Bundesländern nicht damit betraut werden sollten, die Ausgleichsabgabe zu steuern. Im Ergebnis könnte die Prüfung der Quotenerfüllung nach § 16 weiterhin bei den Länderbehörden verbleiben, während mit dem Vollzug der Ausgleichsabgabe eine Bundesbehörde oder eine beliehene Stelle betraut wird.

**Tabelle 5: Relevante Akteure**

Akteure im Allgemeinen	Akteure speziell	Funktion
1. Mittelbar Verpflichtete	Inverkehrbringer von systembeteiligungspflichtigen Verkaufsverpackungen	Zahlung der Ausgleichsabgabe
2. Unmittelbar Verpflichtete	Duale Systeme	Abführung der Ausgleichsabgabe Umlage der Ausgleichsabgabe auf Inverkehrbringer
3. Abgabenverwaltung, evtl. Fondsverwaltung	Steuerbehörde, Bundesbehörde oder beliehene Stiftung	Kontierung, Verwaltung, Buchung, gegebenenfalls auch Auskehrung der durch die Ausgleichsabgabe eingenommenen Mittel
4. Vollzugsbehörden	z. B. die ZSVR unter Rechtsaufsicht des Umweltbundesamtes	Prüfung, Kontrolle, Sanktionierung

## 7.2.2 Wirkmechanismen

### 7.2.2.1 Verpackungsvermeidung

Die Inverkehrbringer von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen müssen für diese Verpackungen bereits heute Beteiligungsentgelte an duale Systeme zahlen. Die dualen Systeme organisieren die flächendeckende Sammlung, die Verwertung und das Recycling der Verpackungen und die Einhaltung der Quotenvorgaben des VerpackG. Die Systembeteiligung entpflichtet die Inverkehrbringer davon, die Rücknahme und das Recycling selbst zu organisieren. Insofern erbringen die Systeme auch eine „Befreiungsdienstleistung“.

Diese Entgelte bewirken einen Vermeidungsanreiz. Je weniger Verpackungsmasse in Verkehr gebracht wird, desto weniger Beteiligungsentgelte müssen abgeführt werden. Das erreichen die Inverkehrbringer, indem sie

- ▶ eine geringere Stückzahl von Verpackungen in Verkehr bringen,
- ▶ mehr Produkte in Mehrwegverpackungen statt in Einwegverpackungen in Verkehr bringen,
- ▶ mehr Produkte unverpackt oder nur in Transportverpackungen verpackt in Verkehr bringen und/oder

- die Gestaltung von Einwegverpackungen so optimieren, dass die Bestandteile in der Summe weniger wiegen.

Es herrscht Einigkeit darüber, dass die Anreizwirkung der Beteiligungsentgelte zwar gegeben, zugleich aber auch begrenzt ist.

Vor diesem Hintergrund ist der wesentliche Wirkmechanismus der Ausgleichsabgabe, dass die Inverkehrbringer einen zusätzlichen Anreiz haben, die Gesamtmasse der von ihnen in Verkehr gebrachten, systembeteiligungspflichtigen Verpackungen zu reduzieren. Andersherum gewendet kann man das auch so zusammenfassen: Das Nichterreichen einer abfallpolitisch wünschenswerten Recyclingquote bei einzelnen Materialien wird sanktioniert (indem dieses Material entsprechend verteuert wird), um die in Verkehr gebrachte Menge zu reduzieren.

Einen merklichen Anreiz wird man nur dann erreichen, wenn die Ausgleichsabgabe pro Tonne Verpackungsmaterial deutlich oberhalb der derzeitigen Entgelte für die Systembeteiligung liegt

### **7.2.2.2 Substitution schlecht recyclingfähiger Materialgruppen**

Je nach Ausgestaltung der Zielgrößen für die einzelnen Materialgruppen kann sich aus der im vorstehenden Abschnitt beschriebenen Verteuerung der Packmaterialien auch ergeben, dass ein Substitutionsdruck zu Gunsten besser recyclingfähiger Materialgruppen bzw. zu Ungunsten schlechter recyclingfähiger Materialgruppen entsteht. Stark verallgemeinert gilt, dass Kunststoffverpackungen und sonstige Verbundverpackungen vergleichsweise geringere Recyclingquoten erreichen und zugleich im Durchschnitt über alle Verpackungsvarianten hinweg schlechter recyclingfähig sind.

Setzt man die Zielgrößen der Ausgleichsabgabe für diese Verpackungsmaterialien ähnlich hoch wie für Materialien mit hohen Recyclingquoten und überwiegend exzellenter Recyclingfähigkeit (z. B. Glas, Eisenmetall, PPK-Monoverpackungen), so werden sich Kunststoffverpackungen und sonstige Verbundverpackungen relativ stärker verteuern als z. B. Verpackungen aus Glas, Eisenmetall oder PPK-Monoverpackungen). Daraus kann – bei entsprechender Ausgestaltung der Zielgrößen - ein Substitutionsanreiz resultieren.

Der Nachteil ist: dieser Substitutionsanreiz „bestraft“ alle Kunststoffverpackungen (als Beispiel) und zwar unabhängig davon, ob die konkrete Einzelverpackung recyclingfähig ist oder nicht. Die gut recyclingfähigen Kunststoffverpackungen (z. B. der PE-Beutel) „haften“ also im Ergebnis für die schlecht recyclingfähigen Kunststoffverpackungen (z. B. der PET/PE-Verbund) mit.

### **7.2.2.3 Erhöhung der Recyclingmenge**

Derzeit sind die dualen Systeme verpflichtet, die nach § 16 VerpackG geforderten Quoten einzuhalten. Bezugsmenge der Quote ist die an dem jeweiligen System beteiligte Menge (gegliedert nach Materialfraktionen).

Die hier vorgeschlagene Ausgleichsabgabe ist so konzipiert, dass die insgesamt zu zahlende Ausgleichsabgabe umso niedriger ist, je mehr Verpackungsabfälle das jeweilige duale System dem Recycling zuführt. Die Einstufung nach den Materialarten wäre analog zu den bestehenden Quotenvorgaben nach § 16 Abs. 2. Eine Abgabe auf eine Recyclingquote nach § 16 Abs. 4 (d. h. die insgesamt aus dem Sammelsystem für Leichtverpackungen einem Recycling zugeführten Mengen) wird nicht vorgeschlagen.

Insofern geht von der Ausgleichsabgabe ein klarer Anreiz aus, die recycelte Verpackungsmenge zu erhöhen.

Duale Systeme, die ihre Recyclingmenge über die Quotenvorgabe im Verpackungsgesetz hinaus erhöhen, verschaffen sich gegenüber anderen dualen Systemen einen Wettbewerbsvorteil. Sie müssen weniger Ausgleichsabgabe zahlen und damit auch einen geringeren Betrag auf ihre Kunden umlegen. Sie können damit ihr Dienstleistungspaket preiswerter anbieten als andere Systeme, die ihre Recyclingmenge nicht erhöhen.

Durch die Ausgleichsabgabe wird damit die Recyclingmenge zum Parameter des Leistungswettbewerbs zwischen dualen Systemen.

Damit könnte der wesentliche Konstruktionsfehler der VerpackV und des VerpackG behoben werden, dass es fast nur Preiswettbewerb und kaum Leistungswettbewerb zwischen den dualen Systemen gibt.

Andererseits darf der Wirkmechanismus auch nicht überschätzt werden. Denn die einzelnen dualen Systeme haben nicht auf alle Parameter Einfluss, deren Optimierung zu einer Erhöhung der Recyclingmenge beitragen würden. Zum Beispiel sind die Möglichkeiten einzelner dualer Systeme, die Erfassungsmenge zu beeinflussen, sehr begrenzt.

Es ist darauf hinzuweisen, dass einzelne duale Systeme bereits heute ihren Kunden zu entsprechend höheren Beteiligungsentgelten anbieten, deren Verpackungen nicht nur gemäß den Vorgaben des § 16 VerpackG, sondern zu hundert Prozent zu recyceln.<sup>108</sup> Diese Angebote nehmen die hier im Grobkonzept vorgestellte Ausgleichsabgabe gleichsam „freiwillig“ vorweg. Die Auftragnehmer erwarten, dass über kurz oder lang fast alle dualen Systeme auf Druck einzelner Inverkehrbringer derartige Angebote machen werden.

#### **7.2.2.4 Hochwertiges werkstoffliches Recycling**

Dass die Ausgleichsabgabe in Richtung Erhöhung der Recyclingmenge wirkt, wenn die Abgabe höher liegt als die Kosten des zusätzlichen Recyclings, steht außer Frage.

Zielsetzung der Umweltpolitik ist es jedoch, insbesondere hochwertiges werkstoffliches Recycling zu fördern. Denn viele ökobilanzielle Untersuchungen zeigen, dass besonders werkstoffliches Recycling zur Umweltentlastung beiträgt, bei dem die erzeugten Rezyklate materialgleiche Neuware ersetzen kann. Hinzu kommt, dass auch die Anwendungen für hochwertige Kunststoffrezyklate in Zukunft eine größere Bedeutung haben werden als einfache Spritzgussanwendungen für Rezyklate minderer Qualität.

Auch dieser Punkt betrifft die Konstruktionsfehler der Verpackungsgesetzgebung: quantitative Zielsetzungen stehen gegenüber qualitativen Zielsetzungen im Vordergrund.

In ihrer Grundform ist das auch bei der Ausgleichsabgabe so. Sie würde zunächst solche Recyclingwege fördern, die besonders preiswert umzusetzen sind. Qualitativ hochwertige Recyclingwege sind aufgrund der aufwendigeren Sortier-, Trenn- und Recyclingprozesse regelmäßig mit höheren Kosten verbunden und würden durch eine Ausgleichsabgabe in der skizzierten Form nicht erreicht werden.

Allerdings sind – insbesondere in mittel-/längerfristiger Perspektive – bei einer neuen Sollquote mit Ausgleichsabgabe auch qualitative Differenzierungen vorstellbar. Zum Beispiel wäre es eine Möglichkeit,

- ▶ einen Kanon von Recyclingwegen (oder auch Rezyklatqualitäten) zu definieren, die als besonders hochwertig gelten, und zugleich

---

<sup>108</sup> Siehe hierzu: <https://www.zentek.de/maximales-verpackungsrecycling-mit-recycling-de/> (zuletzt abgerufen am 13.03.2023).

- Festlegungen zu treffen, dass X % der Recyclingmengen durch diese Verfahren zu erreichen sind.

Es wäre hilfreich, wenn in der Definition des hochwertigen werkstofflichen Recyclings, an bestehende Rechtsnormen und Leitlinien angeknüpft werden könnte. Das wird im Folgenden geprüft.

#### **VerpackG:**

Der Begriff des hochwertigen Recyclings wird im VerpackG verwendet. Der § 1 Abs. 2 VerpackG nennt die folgende abfallwirtschaftliche Zielsetzung: „Durch eine gemeinsame haushaltsnahe Sammlung von Verpackungsabfällen und weiteren stoffgleichen Haushaltsabfällen sollen zusätzliche Wertstoffe für ein hochwertiges Recycling gewonnen werden.“ Im Weiteren wird der Begriff des hochwertigen Recyclings im VerpackG jedoch nicht definiert.

#### **Mindeststandard zur Bemessung der Recyclingfähigkeit:**

Auch in dem von der ZSVR im Einvernehmen mit dem UBA bekannt gegebenen „Mindeststandard zur Bemessung der Recyclingfähigkeit von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen gemäß § 21 Abs. 3 VerpackG“ (Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister 2022) wird bei den genannten Anforderungen auf hochwertiges werkstoffliches Recycling abgestellt. Eine Definition findet sich im Mindeststandard allerdings nicht. Das ist umso irritierender als „hochwertiges werkstoffliches Recycling“ im Mindeststandard immer wieder als referenziertes Ziel genannt wird.

In Abschnitt 6.1 des Mindeststandard-Dokuments wird zur Recyclingfähigkeit ausgeführt: „Recyclingfähigkeit in diesem Dokument bezieht sich im Unterschied zum Recyclingbegriff des KrWG immer auf ein hochwertiges und werkstoffliches Recycling. Diese Recyclingfähigkeit ist die grundsätzliche und graduelle Eignung einer Verpackung, nach Durchlaufen industriell verfügbarer Rückgewinnungsprozesse Neuware in werkstofftypischen Anwendungen zu substituieren.“

Folgt man diesen Ausführungen, kommt es also auf die Kriterien „industriell verfügbarer Rückgewinnungsprozess“ und „werkstofftypische Anwendung“ an. Dass diese Kriterien nicht hinreichend sind, um im Rahmen eines Quotennachweises die Hochwertigkeit des Recyclings zu belegen, ist aus Sicht der Auftragnehmer evident. Denn warum sollte eine Anwendung hochwertiger sein, nur weil sie werkstofftypisch ist? Zum Beispiel wird PET typischerweise im industriellen Maßstab zu Füllstoffen verarbeitet und ist nach Mindeststandard kein hochwertiges Recycling. Auch die Verarbeitung von Rezyklaten zu massiven Spritzgussprodukten findet im industriellen Maßstab statt und ist werkstofftypisch, aber regelmäßig keine hochwertige Anwendung, selbst dann, wenn die Endprodukte nicht als Ersatz für Holz oder Beton dienen. Die Definition des hochwertigen Recyclings müsste folglich entsprechend ergänzt und geschärft werden. Dies übersteigt jedoch den Rahmen der vorliegenden Studie.

#### **Prüfleitlinien Mengenstromnachweis Systeme:**

Auch die Prüfleitlinien der ZSVR bieten derzeit keine Anknüpfungsmöglichkeit in der Definition des hochwertigen werkstofflichen Recyclings. Auf der Grundlage des Verpackungsgesetzes (§ 26 Abs. 28) hat die ZSVR erstmalig zum 01.01.2019 die Prüfleitlinien Mengenstromnachweis Systeme (PLL) veröffentlicht. Hier sind u. a. Regelungen zur Zertifizierungspflicht von

Aufbereitungs- und Verwertungsanlagen und den Inhalten der Zertifizierung enthalten. Analoge Regelungen finden sich in den Prüfleitlinien Branchenlösungen. Die Vorgaben an die Inhalte der Zertifizierung sind eine Weiterentwicklung aus den Vorgaben der vor 2019 geltenden Mitteilung der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall LAGA M37 „Umsetzung der Verpackungsverordnung“. Die PLL geben die Mindestangaben für Zertifikate vor. Damit die Zertifikate im Rahmen von Mengenstromnachweisen berücksichtigt werden können, ist eine Voraussetzung, dass sie von bei der ZSVR im Prüferregister 1 registrierten Sachverständigen erstellt wurden (s. § 3 Abs. 15 VerpackG). Mit der Aufnahme in das Register verpflichten sich die Sachverständigen zur Einhaltung der PLL. Die Zertifizierung dient dem Nachweis der Verwertungseignung einer Anlage. Im Zertifikat muss insbesondere je Eingangsqualität (Spezifikation) die Verwertungsart anteilig zugeordnet werden. Hier erfolgt für Kunststoffe eine Differenzierung nach werkstofflich/rohstofflich/energetisch und für Verbunde und Aluminium stofflich. Im Zertifikat ist auch das Endprodukt des Prozesses anzugeben. Eine Einstufung, ob es sich um ein hochwertiges Recycling handelt, ist in den PLL jedoch nicht vorgesehen und wird in den derzeit vorliegenden Zertifikaten daher auch nicht vorgenommen.

Wenn hochwertiges Recycling ein Kriterium im Rahmen der Ausgleichsabgabe sein soll, wäre eine entsprechende Erweiterung der Vorgaben in den PLL sinnvoll und notwendig. Im Mengenstromnachweis müsste dann die Einstufung der Mengen an der Quotenschnittstelle um die Verwertungsart hochwertiges Recycling erweitert werden. Zudem müsste in den Vorgaben zur Zertifizierung eine entsprechende Einstufung ergänzt werden. Sofern eine abschließende Einstufung erst nach Jahresabschluss erfolgen kann, wäre darauf im Zertifikat hinzuweisen. Zertifikate dürfen eine Laufzeit von maximal zwei Jahren haben, so dass hier in einer Übergangszeit ggf. ein zusätzlicher Aufwand darin bestünde, die notwendigen Informationen ergänzend zum Zertifikat einzuholen.

Als Zwischenfazit kann hier festgehalten werden:

- ▶ Die Ausgleichsabgabe dient als solche nur quantitativen Recyclingzielen.
- ▶ Eine erweiternde Ausgestaltung mit qualitativer Ausrichtung wäre möglich und sinnvoll.
- ▶ Das würde voraussetzen, dass eine Legaldefinition für „hochwertiges werkstoffliches Recycling“ oder für „hochwertiges Recycling“ geschaffen wird (z. B. im VerpackG) und auch zum Gegenstand der Prüfleitlinien der ZSVR gemacht wird.
- ▶ Zusätzlich müsste auf der Basis wissenschaftlicher Untersuchungen geklärt werden, wie das chemische Recycling in diesem Zusammenhang einzuordnen ist.

### **7.2.3 Variationsmöglichkeiten**

Die Ausgleichsabgabe für nicht recycelten Verpackungsabfall kann in verschiedenen Varianten ausgestaltet werden. Verschiedene Variationsmöglichkeiten wurden bereits angesprochen.

Die nachfolgende Übersicht stellt die wichtigsten Varianten gegenüber.

Dabei wird jeweils die Variante in fett formatiert, die aus Sicht der Auftragnehmer am ehesten in Frage kommen.

**Tabelle 6: Übersicht: Varianten in der Ausgestaltung der Ausgleichsabgabe auf nicht recycelte Verpackungsabfälle**

		Variante A	Variante B
A	Einbezogene Verpackungsmaterialien	nur Kunststoffverpackungen	<b>alle Verpackungsmaterialien gemäß § 16 VerpackG: Kunststoff, Eisenmetalle, Aluminium, Getränkekartonverpackungen, Sonstige Verbundverpackungen (nicht: Holz)</b>
B	Einbezogene Verpackungen nach Anfallstellen	<b>nur systembeteiligungspflichtige Verpackungen</b>	auch derzeit nicht systembeteiligungspflichtige Verpackungen, z. B. Transportverpackungen und Verkaufsverpackungen Großgewerbe
C	Recyclingvorgaben des VerpackG	<b>Recyclingvorgaben des VerpackG bleiben niedriger als die neuen Sollquoten</b>	Recyclingvorgaben des VerpackG werden so erhöht, dass sie dem oberen Bezugspunkt der Bemessungsgrundlage entsprechen (Vgl. Zeile D)
D	Differenzierung nach Qualitätsstufen	Keine Differenzierung nach Hochwertigkeit des Recyclings	<b>Mit Anreizsetzung für hochwertiges Recycling</b>
E	Oberer Bezugspunkt der Bemessungsgrundlage (Soll-Menge)	Soll-Recyclingmenge in Höhe von 95 % der am jeweiligen dualen System im Vorjahr beteiligten Menge	<b>Soll-Recyclingmenge in Höhe von 100 % der am jeweiligen dualen System im Vorjahr beteiligten Menge (das ist für einzelne Materialien noch nach unten zu differenzieren, damit die Sollmengen realistisch bleiben, vgl. hierzu auch Abschnitt 7.2.5)</b>

		Variante A	Variante B
F	Unterer Bezugspunkt der Bemessungsgrundlage (Ist-Menge)	<b>Ist-Recyclingmenge des jeweiligen dualen Systems im Vorjahr</b>	Ist-Recyclingmenge des jeweiligen dualen Systems im laufenden Jahr
G	Zeitverzug bei der Entrichtung der Ausgleichsabgabe von den dualen Systemen an die Behörden	<b>Entrichtung der Ausgleichsabgabe im Folgejahr, d. h. im Jahr X+1 für die nicht recycelte Menge im Jahr X</b>	Entrichtung der Ausgleichsabgabe im laufenden Jahr, d. h. im Jahr X für die nicht recycelte Menge im Jahr X
H	Zeitverzug bei der Umlage der Ausgleichsabgabe von den dualen Systemen an die Inverkehrbringer	<b>Umlage der Ausgleichsabgabe im Folgejahr, d. h. im Jahr X+1 für die nicht recycelte Menge im Jahr X</b>	Umlage der Ausgleichsabgabe im laufenden Jahr, d. h. im Jahr X für die nicht recycelte Menge im Jahr X
I	Mittelverwendung	Die Mittel aus der Ausgleichsabgabe werden durch einen Fonds vereinnahmt	<b>Die Mittel aus der Ausgleichsabgabe werden in öffentliche Haushalte (Bund, Länder oder Kommunen) eingestellt</b>

#### 7.2.4 Ausweitung auf andere Verpackungsmaterialien als Kunststoff

Im Folgenden wird noch einmal vertiefend auf die Frage eingegangen, ob die Ausgleichsabgabe

- ▶ nur auf nicht recycelte Verpackungen aus Kunststoff, bzw. Verbundverpackungen auf Kunststoffbasis erhoben werden soll
- ▶ oder alle in § 16 VerpackG quotierten Verpackungsmaterialien einbezogen werden sollen, im Einzelnen also: Glas, PPK, Eisenmetalle, Aluminium, Getränkekartonverpackungen, sonstige Verbundverpackungen

Folgende Ausweitungen sind denkbar:

- ▶ alle Verbundverpackungen mit Kunststoff
- ▶ alle Verpackungsmaterialien

Eine Ausweitung der Ausgleichsabgabe auf alle Verbundverpackungen mit Kunststoff verringert die Substitutionsanreize durch Aluminium- oder Papierverbunde.

Bei der Ausweitung auf alle Verpackungsmaterialien ist zu beachten, dass sich die Tarifgestaltung an den spezifischen Materialgewichten orientiert. So sind Verpackungen aus Glas oder PPK schwerer als Verpackungen aus Kunststoff. Die Abgabenhöhe kann beispielsweise an die Dichte der Materialien angepasst werden.

Selbstredend wäre es sinnvoller, ökologische Bewertungen von Packmaterialien in zielführender Weise zum Kriterium der Abgabenhöhe zu machen. Dem steht allerdings entgegen, dass die Grenze zwischen ökologisch vorteilhaften und weniger ökologisch vorteilhaften Verpackungen innerhalb der Materialgruppen erfolgt. Hinzu kommt, dass die eine ökologische Bewertung von Verpackungen immer nur im Hinblick auf ein konkretes Produkt und einen konkreten Distributionszusammenhang erfolgen kann.

Weil die Ausgleichsabgabe an die Quotenvorgaben des VerpackG anknüpft, müssen Verpackungsmaterialien ausgenommen werden, die nicht quotiert sind. Dies betrifft z. B. Holz, Kork und andere Naturmaterialien.

Aus Sicht der Auftragnehmer sollten von vorneherein alle Verpackungsmaterialien Gegenstand der Ausgleichsabgabe sein.

Das ist wie folgt zu begründen:

- ▶ Das Aufkommen aus der Ausgleichsabgabe ist ceteris paribus höher.
- ▶ Verpackungslösungen aus Mono-Kunststoff verursachen nicht systematisch mehr Umweltschäden als Verpackungen aus anderen Materialien, stark verallgemeinert gilt tendenziell eher das Gegenteil (das gilt erst recht, wenn man den kompletten Lebensweg bilanziert). Die einseitige Belastung von Kunststoffverpackungen hätte in der Summe einen negativen Umwelteffekt, da Ausweicheffekte zugunsten anderer Materialien mit höheren Umweltbelastungen zu erwarten wären.
- ▶ Die Abgrenzung der Verpackungsmaterialien (z. B. Kunststoffverpackung versus Aluminiumverbund; Glasbehälter mit Kunststoffverschluss) wäre bei einseitiger Belastung von Kunststoffverpackungen Gegenstand von Vermeidungsreaktionen definitiver Art.
- ▶ Kunststoffe sind in Verpackungen anderer Materialgruppen in sehr erheblichen Tonnagen verarbeitet (z. B. Aluminiumverpackungen, PPK-Verbunde, PPK-Monoverpackungen, Getränkekarton). Diese Minderkomponenten wären dann ebenfalls von einer Ausgleichsabgabe betroffen.
- ▶ Klagen gegen die Ausgleichsabgabe sind unwahrscheinlich und haben weniger Aussicht auf Erfolg, weil nicht pauschal gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz verstoßen wird.

### 7.2.5 Rechtliche Einordnung

Ausgleichsabgaben sind ein finanzverfassungsrechtlich in vielen Gestaltungen als zulässig anerkanntes Lenkungsinstrument. Gemeint sind damit Abgaben, bei denen es um den Ausgleich von durch den Staat gewährten Vorteilen geht, die darin bestehen, dass die Zahlenden eine an sich bestehende sachliche Verpflichtung nicht erfüllen, also einen finanziellen Ausgleich für

deren Nichterfüllung erbringen. So liegt es beispielsweise bei naturschutzrechtlichen Ausgleichsabgaben,<sup>109</sup> der Fehlbelegungsabgabe in der Wohnungswirtschaft,<sup>110</sup> der bauordnungsrechtlichen Stellplatzablösung<sup>111</sup> oder der Schwerbehindertenabgabe.<sup>112</sup>

Das BVerfG unterscheidet in seiner Rechtsprechung zwischen zwei Arten der Legitimation von Ausgleichsabgaben:<sup>113</sup>

- ▶ Entweder es wird ein Ausgleich der an sich bestehenden Pflicht dadurch erreicht, dass die eingenommenen Geldmittel durch den Staat für Zwecke verwendet werden, die dem Zweck der zugrunde liegenden Pflicht entsprechen (hier also: die Geldverwendung dient den hinter der Recyclingforderung stehenden kreislaufwirtschaftlichen Zielen).
- ▶ Oder die Ausgleichsabgabe schafft einen finanziellen Anreiz, der Pflicht nachzukommen. Das BVerfG spricht insoweit von einer „Ausgleichs- und Antriebsfunktion“. In diesem Falle müssen die Mittel nicht zweckgebunden verwendet werden.

Im vorliegenden Fall lässt sich beides kombinieren. Sofern (bzw. soweit) die Geldmittel für die Begleichung des EU-Eigenmittels verwendet werden sollen, läge die zweite Variante vor, denn die Begleichung des EU-Eigenmittels ist ein rein haushaltspolitisches Ziel und trägt für sich genommen nichts zur Kreislaufwirtschaft bei.

Für beide Konstruktionsweisen ist aus verfassungsrechtlicher Sicht Wert darauf zu legen, dass die zugrundeliegende ordnungsrechtliche Quotenverpflichtung nicht außerhalb des Bereichs des Möglichen liegt. Das spricht für materialspezifische Quoten, und es spricht dafür, die neuen Verpflichtungsquoten nur moderat oberhalb der bestehenden Mindestquoten des VerpackG anzusetzen (keine „Mondverpflichtungen“), im Gegenzug aber relativ hohe Abgabebeträge festzusetzen.

EU-rechtlich sind keine Probleme ersichtlich. Das Konzept passt sich in die Strategie des EU-Abfallrechts nahtlos ein und ist geeignet, zur Erreichung der EU-rechtlichen Ziele und Vorgaben beizutragen. Der EU-Binnenmarkt wird durch das Instrument nicht auf spezifische Weise beeinträchtigt. Das Instrument knüpft an die insoweit nicht als problematisch erachteten bestehenden Instrumente der Produktverantwortung im Verpackungsbereich an.

Auch EU-beihilferechtlich wirft das Instrument keine spezifischen Probleme auf. Die Pflicht zur Zahlung der Abgabe kann als solche keine „Beihilfe“ im Sinne des EU-Rechts sein, schon weil es sich um eine Belastung und nicht um eine (finanzielle) Begünstigung handelt. Eine Beihilfe kann jedoch (wie etwa auch bei einer Steuer) vorliegen, soweit im Gesetz Ausnahmen oder Entlastungen für bestimmte Fallgestaltungen vorgesehen werden sollten, die nicht von den Zielen des Instruments getragen sind. Zielkonforme Differenzierungen wären demgegenüber keine Beihilfen. Ansonsten kann eine Beihilfe vorliegen, soweit Einnahmen etwa zu Förderzwecken verausgabt werden sollten. Dann kann die Förderung eine (u. U. genehmigungsbedürftige) Beihilfe sein. Das macht aber das Instrument der Erhebung der Abgabe nicht zu einer Beihilfe.

---

<sup>109</sup> BVerwGE 74, 308, 310 ff. (Ausgleichsabgabe).

<sup>110</sup> BVerfGE 78, 249, 266 ff. (Fehlbelegungsabgabe).

<sup>111</sup> BVerfG NVwZ 2009, 837 (Stellplatzablösung).

<sup>112</sup> BVerfGE 57, 139, 165 ff. (Schwerbehindertenabgabe).

<sup>113</sup> Vgl. aktuell BVerfG, Beschl. v. 23. März 2022 - 1 BvR 1187/17, Rn. 77 ff. (Windenergie-Ausgleichsabgaben)

## 7.2.6 Instrumentenbewertung „Ausgleichsabgabe für nicht recycelten Verpackungsabfall“

### 7.2.6.1 Rechtssicherheit

Die Verfassungsmäßigkeit des Instruments kann bei Einhaltung der oben beschriebenen Anforderungen (siehe Kapitel 6.5.5) grundsätzlich als gesichert eingestuft werden.

Die dort gegebenen Hinweise zur Ausgestaltung sollten beachtet werden.

Für die Mittelverwendung hat das zur Folge:

- ▶ Es muss entweder festgelegt werden, dass die vereinnahmten Mittel für Zwecke eingesetzt werden, mit denen im Bereich der Verpackungen die kreislaufwirtschaftlichen Ziele besser erreicht werden können.
- ▶ Und/oder die Abgabe wird als Ausgleichsabgabe mit Antriebsfunktion konzipiert und folglich so hoch angesetzt, dass sich ein realer Anreiz zur Erreichung der neuen Pflichtquoten ergibt.

Da hier auf den Anreiz zur Erhöhung der Recyclingquoten gesetzt wird, ist die hier besprochene Abgabe der zweiten Kategorie zuzuordnen. In diesem Falle ist auch die Mittelverwendung zum Ausgleich des EU-Eigenmittels möglich (bei der ersten wäre das nicht so). Es ist aber aus allgemeinen finanzverfassungsrechtlichen Gründen nicht zu empfehlen, eine entsprechende Zweckbindung (zum Ausgleich des EU-Eigenmittels) gesetzlich zu fixieren, denn das würde ohne Not die Dispositionsfreiheit des Haushaltsgebers einschränken.

Für Ausgleichsabgaben ist es – wie bei Finanzierungs-Sonderabgaben – möglich, dass die Geldmittel nicht in einen allgemeinen öffentlichen Haushalt gehen, sondern in einen besonderen Fonds. Das ist aber nicht zwingend erforderlich. Es kann ohne weiteres auch vorgesehen werden, dass die Erträge direkt in den Bundshaushalt fließen – sei es mit oder ohne Zweckbindung.

### 7.2.6.2 Ökologische Lenkungswirkungen

Die Lenkungswirkungen sind bereits in Kapitel 7.2.2 mit Bezug auf den Wirkmechanismus der Ausgleichsabgabe beschrieben worden.

#### 7.2.6.2.1 Gewünschte Lenkungswirkungen

Die zentrale Auswirkung der Ausgleichsabgabe auf nicht recycelte Verpackungen ist die Verteuerung von Verpackungen.

Als Folge sind insbesondere die folgenden Lenkungswirkungen bei den Inverkehrbringern von Verpackungen zu erwarten:

- ▶ Verpackungsvermeidung durch geringere Stückzahlen
- ▶ Verpackungsvermeidung durch den Einsatz leichterer Verpackungen
- ▶ Verpackungsvermeidung durch den Einsatz von Mehrwegverpackungen
- ▶ Verpackungsvermeidung durch den vollständigen Verzicht auf Verpackungen

Eine Umstellung auf Mehrwegverpackungen ist nur bei Nicht-Getränkeverpackungen zu erwarten. Inverkehrbringer bepfandeter Einweg-Getränkeverpackungen hingegen haben keinen

Anreiz, auf Mehrwegverpackungen umzusteigen. Die bepfandeten Einweg-Getränkeverpackungen erreichen seit Jahren Recyclingquoten über 95 % und würden sich durch die Ausgleichsabgabe nicht verteuern (weil sie nicht systembeteiligungspflichtig sind).

Was die dualen Systeme angeht, so ist die folgende Lenkungswirkung zu erwarten:

► Erhöhung der Recyclingquote von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen

Durch die Ausgleichsabgabe wird für die dualen Systeme ein Anreiz geschaffen, die Recyclingmenge zu erhöhen.

Zugleich wird bei den Inverkehrbringern ein Anreiz gesetzt, ihre Verpackungen bei dualen Systemen mit hohen Recyclingquoten zu beteiligen.

### 7.2.6.3 Stärkung der Recyclingfähigkeit

Eine Stärkung der Recyclingfähigkeit von Verpackungen ist mit diesem Instrument nicht bzw. nur sehr indirekt verbunden. Weil schlecht recyclingfähige Materialien tendenziell niedrigere Recyclingzuführungsquoten erreichen, werden diese Materialien durch die Ausgleichsabgabe auch tendenziell höher belastet.

Zwar könnte man daran denken, darüber hinaus auch die Höhe der Ausgleichsabgabe an die Recyclingfähigkeit der Materialien zu koppeln.

Davon ist jedoch aus verschiedenen Gründen abzuraten.

- Die Unterscheidung zwischen recyclingfähigen und nicht bzw. weniger gut recyclingfähigen Verpackungen verläuft innerhalb der Materialgruppen, z. B. sind PET-Flaschen ausgezeichnet recyclingfähig, PET-Folien derzeit noch nicht. Die Ausgleichsabgabe differenziert jedoch nur zwischen den in § 16 VerpackG definierten Materialgruppen. Auf dieser Basis ist es kaum möglich, gezielt recyclingfähige Verpackungen zu begünstigen.
- Das Instrument der Ausgleichsabgabe besticht v. a. durch seine niedrige Komplexität. Diese beruht wiederum darauf, dass direkt an die Beteiligungsentgelte der dualen Systeme angeknüpft wird. Jede darüber hinausgehende Differenzierung würde das Instrument überfrachten.

Vor diesem Hintergrund kommt eine Differenzierung nach dem Grad der Recyclingfähigkeit nur dann ernsthaft in Betracht, wenn auch die Beteiligungsentgelte der dualen Systeme sich gleichermaßen an diesem Kriterium orientieren. Dies ist ein Thema, das mit der Reform des § 21 VerpackG zusammenhängt, die derzeit konzeptionell erarbeitet wird. Das kann hier zum jetzigen Zeitpunkt nicht weiter vertieft werden.

### 7.2.6.4 Nicht gewünschte Lenkungswirkungen

Etwaige Substitutionseffekte hin zu ökologisch negativ zu bewertenden Verpackungsmaterialien können eingeschränkt werden, wenn keine einseitige Vertuierung von Kunststoffverpackungen durch die Ausgleichsabgabe stattfindet, sondern diese auf weitere Verpackungsmaterialien ausgeweitet wird.

Sofern keine Ausweitung auf alle Verpackungsmaterialien erfolgt, ist in Abhängigkeit von der Höhe der Abgabe davon auszugehen, dass Kunststoffverpackungen vermehrt durch Glas-, PPK- und Metallverpackungen substituiert werden. Die Substitution ist allerdings sehr oft nicht ökologisch vorteilhaft.

Eine weitere unerwünschte Lenkungswirkung ist der „Parkbankeffekt“. Die Ausgleichsabgabe hat nur den quantitativen Effekt, die Recyclingmengen zu erhöhen, unabhängig davon, ob die zusätzlichen Mengen in hochwertige Anwendungen gehen oder nicht. Unter diesen Bedingungen optimieren duale Systeme dergestalt, dass sie solche Recyclingwege favorisieren, die besonders preisgünstig sind. Diese unerwünschte Wirkung kann nur dann vermieden werden, wenn die Höhe der Ausgleichsabgabe auch an qualitative Recyclingziele anknüpft.

Schließlich ist es auch eine Möglichkeit, dass die Inverkehrbringer unter dem erhöhten Kostendruck leichtere Verpackungen in Verkehr bringen und dafür das Ziel vernachlässigen, recyclingfähige Verpackungen in Verkehr zu bringen. Auch diese Wirkung ist ökologisch nicht erwünscht.

#### 7.2.6.5 Zusammenfassung der Lenkungswirkungen

Die nachfolgende Übersicht fasst die Lenkungswirkungen noch einmal zusammen.

**Tabelle 7: Übersicht: Ökologische Lenkungswirkungen der Ausgleichsabgabe**

Zielsetzung	Wirkung	Anmerkung
Mehrwegverpackungen fördern	Ja, gering	
Weniger Materialeinsatz	Ja, hoch	
Recyclingfähigkeit stärken	Nein	Wenn überhaupt, nur sehr indirekt (Erläuterung siehe Kapitel 7.2.6.3)
Rezyklateinsatz erhöhen	Ja	Durch die Steigerung des Recyclings und die Bereitstellung von mehr Rezyklat
Weniger CO <sub>2</sub> -Emissionen	Ja	Indirekt, über die Senkung des Materialeinsatzes und die Förderung des Recyclings
Förderung des Recyclings	Ja, sehr hoch	
Förderung des hochwertigen Recyclings	Nein	Jedenfalls nicht ohne weitere Anreizsetzungen

## 7.2.6.6 Finanzmittel aus der Ausgleichsabgabe

### 7.2.6.6.1 Möglichkeit zur Refinanzierung des EU-Eigenmittelbetrags

Im Falle einer Konzipierung der Abgabe als Ausgleichsabgabe mit „Antriebsfunktion“ können die Erträge direkt in den Bundeshaushalt fließen und würden dort dem Bundeshaushaltsgeber zur freien Verfügung stehen. Sie können (u. a.) zur Begleichung des EU-Eigenmittels verwendet werden, ohne dass dazu eine Rechtspflicht festgelegt wird.

### 7.2.6.6.2 Aufkommen aus der Ausgleichsabgabe

In den nachfolgenden Tabellen wird das Aufkommen aus der Ausgleichsabgabe für alle Materialarten überschlägig berechnet.- Dabei wird eine Sollquote von 100 % angenommen. Die zugrundeliegenden Abgabesätze sind in Abschnitt 7.2.6.7.2 wiedergegeben (z. B. 1.100 € pro Tonne LVP).

Die Tabelle 8 legt die Ist-Daten 2020 zugrunde.<sup>114</sup>

**Tabelle 8: Aufkommen aus der Ausgleichsabgabe (Basis ist 2020)**

		Einheit	Glas	PPK	LVP	Insgesamt
A	Beteiligungsmenge dualer Systeme 2020	kt	2.474	2.144	1.885	6.503
B	Recyclingmenge dualer Systeme 2020 (hier: nach UBA)	kt	2.039	1.942	1.269	5.250
C: A-B	Differenz (Bemessungsgrundlage)	kt	435	202	616	1.253
D	Ausgleichsabgabe in €/Tonne	€	150	250	1.100	633
E: C*D/10 <sup>3</sup>	Aufkommen Ausgleichsabgabe	Mio. €	65	50	678	794

Die Tabelle 9 prognostiziert die Mengen 2022 unter Berücksichtigung der stark erhöhten Recyclingvorgaben 2022 (Quelle: GVM-Prognose, Stand 05/2022)

**Tabelle 9: Aufkommen aus der Ausgleichsabgabe (Basis Prognose 2022)**

		Einheit	Glas	PPK	LVP	Insgesamt
A	Beteiligungsmenge dualer Systeme 2022 - Prognose	kt	2.424	2.459	1.819	6.702
B	Recyclingmenge dualer Systeme 2022 - Prognose	kt	2.190	2.268	1.289	5.747

<sup>114</sup> Burger etl al. (2022), S. 258; auf der Basis von Daten der ZSVR siehe z. B. [https://www.verpackungsregister.org/fileadmin/Auswertungen/Entwicklung\\_der\\_systembeteiligten\\_Mengen\\_2017-2020.pdf](https://www.verpackungsregister.org/fileadmin/Auswertungen/Entwicklung_der_systembeteiligten_Mengen_2017-2020.pdf)

		Einheit	Glas	PPK	LVP	Insgesamt
C: A-B	Differenz (Bemessungsgrundlage)	kt	234	191	530	955
D	Ausgleichsabgabe in €/Tonne	€	150	250	1.100	698
E: C*D/10 <sup>3</sup>	Aufkommen Ausgleichsabgabe	Mio. €	35	48	583	666

Unter Berücksichtigung der abgeleiteten Mindest-Abgabenhöhe (Abschnitt 7.2.6.7.2) würde sich für 2022 ein Mittelaufkommen von 0,65 bis 0,70 Mrd. € ergeben.

### 7.2.6.6.3 Finanzierungsbeitrag der Ausgleichsabgabe zu den EU-Eigenmitteln

Deutschland hat 2021 Eigenmittel-Zahlungen von rund 1,3 Mrd. Euro an die EU geleistet. Die Eigenmittel-Zahlungen werden auf der Basis der nicht-recyclten Kunststoff-Verpackungsabfälle berechnet.

Dabei ist die Bezugsgröße allerdings nicht die Beteiligungsmenge im haushaltsnahen Bereich, sondern die insgesamt anfallende Menge über alle Anfallstellen (d. h. inkl. Transportverpackungen, Verkaufsverpackungen Großgewerbe etc.). Auch die Recyclingmenge wird über alle Anfallstellen berechnet. Da die Schere zwischen dem Aufkommen von Kunststoffverpackungen und deren Recyclingmenge sinkt, sinken auf lange Sicht auch die Eigenmittelzahlungen.

Ergebnis der im vorherigen Abschnitt getroffenen stark überschlägigen Berechnungen ist, dass das Aufkommen aus der Ausgleichsabgabe unter den getroffenen Festlegungen nur zur Finanzierung etwa der Hälfte der Eigenmittel reichen würde. Verdoppelt man die Ausgleichsabgabe, so würde das Aufkommen ungefähr den Eigenmittelzahlungen entsprechen.

Zu beachten ist, dass wie bei jeder Lenkungsabgabe systemimmanent ein Konflikt besteht zwischen dem Sachziel und dem Einnahmeziel, hier zwischen den beiden Zielen:

- ▶ höhere Recyclingmengen und
- ▶ Generierung von Haushaltsmitteln aus der Ausgleichsabgabe.

Das ist durch das Instrument aber gewollt. Die Einnahmeerzielung ist nämlich nicht der Hauptzweck des Instruments. Reagiert der Markt wie gewünscht und steigt die recycelte Menge, so sinkt das Aufkommen aus der Ausgleichsabgabe. Die Auftragnehmer erwarten, dass dieser Effekt bei zielgerechter Ausgestaltung der Abgabe sehr schnell eintreten kann. In der Folge stehen dann aus der Ausgleichsabgabe geringere Einnahmen zur Gegenfinanzierung des EU-Eigenmittels zur Verfügung – was aber nicht als negativ zu bewerten ist, weil dann entsprechend geringere Eigenmittel abzuführen sind.

### 7.2.6.6.4 Schlussfolgerungen

Festzuhalten ist im Ergebnis, dass die Ausgleichsabgabe geeignet ist, die EU-Eigenmittel zumindest anteilig daraus zu finanzieren.

- ▶ Die Mittel aus der Ausgleichsabgabe dürfen für die Finanzierung der EU-Eigenmittel eingesetzt werden und auch in den Bundeshaushalt eingestellt werden.

- ▶ Bei sehr hohen Abgabensätzen pro Tonne (über 2.200 € pro Tonne LVP) entsprechen die Mittel aus der Ausgleichsabgabe den EU-Eigenmittelzahlungen.
- ▶ Auch durch eine Erhöhung der Bezugsmengen im Wege einer „Marktmengenkorrektur“ können die Mittel erhöht werden.

Zu beachten ist allerdings, dass bei Eintreten der gewünschten Lenkungswirkungen das Abgabenaufkommen sinkt. Dieser Nachteil wird allerdings dadurch relativiert, dass in der Folge auch weniger Geld als EU-Eigenmittel an die EU abzuführen wäre.

Andererseits sprechen diese Überlegungen dafür,

- ▶ nicht nur systembeteiligungspflichtige Kunststoffverpackungen einzubeziehen, sondern auch systembeteiligungspflichtige Verpackungen aus anderen Materialien,
- ▶ auch solche Verpackungen einzubeziehen, die bislang nicht systembeteiligungspflichtig sind wie v. a. Transportverpackungen und Verkaufsverpackungen im Großgewerbe.

#### **7.2.6.6.5 Gesicherte Finanzmittel zur Förderung der Kreislaufwirtschaft (Wirtschaftsakteure)**

Aus der Ausgleichsabgabe können Finanzmittel zur Förderung der Kreislaufwirtschaft generiert werden.

Bereits aus den Erörterungen zum EU-Eigenmittel wurde klar:

- ▶ Die Finanzmittel stehen nur in begrenzter Höhe zur Verfügung.
- ▶ Die Höhe der Finanzmittel lässt sich – in Abhängigkeit von der Höhe der Abgabe – für den Ist-Zustand relativ sicher schätzen.
- ▶ Mit Eintritt der Lenkungswirkung sinken die Mittel, voraussichtlich schnell und erheblich.

Der Gesetzgeber hat die Möglichkeit die Mittel zu erhöhen, indem er

- ▶ von Anfang an oder sukzessive weitere Verpackungen als die systembeteiligungspflichtigen Kunststoffverpackungen einbezieht und damit die Abgabe auf eine breitere Basis stellt,
- ▶ die Zielgröße erhöht, z. B. auf 100 % oder sogar darüber oder eine Marktmengenkorrektur einzuführen (siehe nächstes Kapitel),
- ▶ die quantitative Zielgröße durch qualitative Nebenbedingungen ergänzt (Förderung von hochwertigen Recyclingverfahren),
- ▶ die Höhe der Abgabe sukzessive erhöht.

Dies Möglichkeiten ändern jedoch nichts an dem Fazit, dass aus der Ausgleichsabgabe nicht ohne weiteres langfristig planbare Mittel zur Förderung der Kreislaufwirtschaft zur Verfügung stehen.

#### **7.2.6.7 Möglichkeiten der dynamischen Anreizwirkung**

##### **7.2.6.7.1 Variation der Zielgröße**

Im Falle der dynamischen Variante könnten die Zielgrößen für die dualen Systeme mit der Zeit angehoben werden.

Die Auftragnehmer schlagen allerdings von vorneherein Zielgrößen von 100 % vor. Da ab 2022 bereits ohnehin für viele Materialien eine Recyclingquote von 90 % gilt (Glas, PPK, Eisenmetalle,

Aluminium), würde hier eine Zielgröße von 90 % keinen weiteren Anreiz setzen. Es kommt auch in Frage, die Zielgröße auf über 100 %, z. B. auf 110 % einzustellen. Rechtlich kann das haltbar sein, wenn von den Systemen über die systembeteiligungspflichtigen Verpackungsabfälle hinausgehende Abfallmengen erfasst werden. Entsprechend müsste dies gut begründet werden, um Rechtssicherheit zu schaffen bzw. zu erhalten. Denn wie oben bereits ausgeführt, müssen Ausgleichsabgaben der geplanten Art so ausgestaltet werden, dass die abgabepflichtigen dualen Systeme eine realistische Möglichkeit haben, die vorgegebenen Ziele zu erreichen.

Aus Sicht der Autoren sind Recyclingquoten von über 100 % für die dualen Systeme durchaus realistisch und erreichbar:

- ▶ Zum einen werden neben den Verpackungen z. B. auch Fehlwürfe von stoffgleichen Nichtverpackungen, Feuchtigkeit oder Produkthanftungen dem Recycling zugeführt und in Mengeströmbilanzen für die LVP-Fraktion testiert.
- ▶ Zum anderen ist die tatsächliche Marktmenge von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen in Folge der Unterbeteiligung höher als die Summe der Beteiligungsmengen aller dualen Systeme. Die Marktmenge liegt bei Verpackungen der LVP-Fraktion um rund 30% höher als die Beteiligungsmenge.<sup>115</sup>

Eine zweite Möglichkeit wäre, die Berechnungsgrundlagen der Recyclingquoten von einer Recyclingzuführungsquote auf eine stärker am Recyclingoutput orientierte Quotenberechnung umzustellen. Die Autoren haben jedoch mit der Umsetzung der neuen Quotenberechnung nach europäischer Verpackungsrichtlinie und dem Durchführungsbeschluss Erfahrung und raten klar davon ab, am Recyclingoutput orientierte Quoten zugrunde zu legen. Hauptgrund ist die Tatsache, dass der Recyclingoutput kaum noch durch Wiegescheine belegt werden kann und im Ergebnis nur auf Erkenntnissen über technische Koeffizienten beruht.

Eine dritte Variante ist, die Bezugsgröße der Quotenberechnung dergestalt abzuändern, dass auf die Beteiligungsmenge eine lineare „Marktmengenkorrektur“ aufgeschlagen wird. Hierzu ein Beispiel:

#### **Beispiel zur Marktmengenkorrektur der Bezugsgröße der Quotenberechnung**

Das duale System A hat eine Beteiligungsmenge von 100.000 Tonnen PPK, das System B von 200.000 Tonnen PPK.

Diese Bezugsgrößen werden um denselben Faktor 1,3 erhöht: System A hat also nach Marktmengenkorrektur eine Beteiligungsmenge von 130.000 Tonnen, System B von 260.000 Tonnen.

Die Marktmengenkorrektur wird aus dem Verhältnis zwischen der Marktmenge von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen und der Beteiligungsmenge aller dualen Systeme ermittelt.

Der Faktor ergibt sich damit aus dem Beteiligungsgrad für die jeweilige Materialfraktion. Für PPK-Verpackungen lag der Beteiligungsgrad 2020 bei 77 %. Der Korrekturfaktor würde dann  $F = 100/77 = 1,3$  betragen.

<sup>115</sup> Quelle: eigene Berechnungen der GVM

Im Ergebnis behebt die Marktmengenkorrektur das Problem, dass die Systeme nur deswegen weniger recyceln als möglich wäre, weil der Beteiligungsgrad unbefriedigend ist.

Als letzte Variante kommt in Betracht, dass eine weitere Zielgröße definiert wird, bei deren Unterschreitung eine deutlich erhöhte Ausgleichsabgabe fällig wird. So können Anreize für eine stete Optimierung der Recyclingquoten gesetzt werden.

#### **7.2.6.7.2 Mindesthöhe der Ausgleichsabgabe**

Zunächst sind Überlegungen zur Höhe der Ausgleichsabgabe notwendig.

Wenn die Abgabe zu niedrig bemessen wird, besteht das Risiko, dass die Grenzkosten der Systeme bei einer Erhöhung der Recyclingmenge über die Quotenvorgaben des VerpackG hinaus höher sind als die zu zahlende Ausgleichsabgabe. In diesem Falle wäre zu befürchten, dass die Systembetreiber keinen Anreiz haben, ihre Recyclingquote zu erhöhen. Vielmehr wäre es dann aus Sicht der dualen Systeme rational, die Recyclingquote nicht über die Quotenvorgabe hinaus zu erhöhen und stattdessen die Ausgleichsabgabe in unverminderter Höhe an die Inverkehrbringer weiterzureichen.

Die Kostenstruktur der dualen Systeme zeichnet sich dadurch aus, dass die Umlage der Erfassungskosten auf die einzelnen Systeme den mit Abstand größten Anteil an den Kosten des jeweiligen Systems hat. Die Erfassungskosten wiederum hängen für jedes duale System ab von

- ▶ der bei ihm beteiligten Menge
- ▶ und der insgesamt bei allen Systemen beteiligten Menge.

Ähnliches gilt für die Zuzahlungen an die Verwerter und die Zahlungen an Sortierdienstleister.

Im Ergebnis sind die Kosten eines dualen Systems tendenziell linear abhängig von der Beteiligungsmenge. Zwar gibt es Fixkosten (z. B. die Organisationskosten), die auf eine leicht degressive Kostenstruktur hinauslaufen. Gleichwohl darf man annehmen, dass die Grenzkosten bereits mit den Durchschnittskosten der Systeme ausreichend gut beschrieben sind.

Vor diesem Hintergrund sollte die Ausgleichsabgabe die Beteiligungsentgelte um eine deutliche Sicherheitsmarge überschreiten. Infrage kommen z. B. folgende Mindestsätze pro Tonne Material (zusätzlich zum Beteiligungsentgelt):

Verpackungen Fraktion LVP:	1.100 €
Verpackungen der Fraktion PPK:	250 €
Verpackungen der Fraktion Glas:	150 €

Eine Differenzierung zwischen unterschiedlichen Materialien der LVP-Fraktion halten die Auftragnehmer nicht für zielführend, zumal auch die Beteiligungskosten der einzelnen LVP-Fraktionen nur begrenzt variieren (was sich infolge der geplanten Änderung des § 21 VerpackG noch ändern kann).

Außerdem wäre es sehr hilfreich, wenn PPK-Verbunde (Ausnahme: Getränkekartonverpackungen) klar der Materialfraktion PPK zugeschrieben werden. Der wichtigste Grund dafür ist, dass die Bemessung der Höhe der Ausgleichsabgabe nicht von der technisch schwierigen Umsetzung der Verbunddefinition im VerpackG (5%-Regel) abhängen darf.

### 7.2.6.7.3 Variation der Höhe der Ausgleichsabgabe

Anpassungen sind ebenso über die Anhebung oder die Absenkung der Ausgleichsabgabe möglich. Die sukzessive Erhöhung der Ausgleichsabgabe ist aus Sicht der Auftragnehmer leicht möglich. Die Möglichkeit, Periodizität und Prüfung von möglichen Erhöhungen könnten von vorneherein in die Rechtsgrundlage mit aufgenommen werden.

Das Risiko einer Erdrosselungswirkung ist gering.

Zu bedenken ist Folgendes: Sofern die Umlage der Ausgleichsabgabe auf die Beteiligungspflichtigen nicht weiter geregelt würde, ist davon auszugehen, dass diese in der Gesamtkalkulation des Systems immer auf alle Inverkehrbringer umgelegt wird, nicht nur auf diejenigen, deren Verpackungen nicht recycelt werden.

Daher wäre es möglich, selbst bei einer Recyclingquote von 99 % die verbleibenden 1 % noch mit einer sehr erheblichen Ausgleichsabgabe zu belasten.

### 7.2.6.8 Vollzugaufwand

Die Ausgleichsabgabe zeichnet sich durch einen niedrigen Umsetzungsaufwand und einen kurzen Umsetzungszeitraum aus. Dies ist im Folgenden dargelegt.

#### 7.2.6.8.1 Umsetzung in der Rechtssetzung

Jede Rechtssetzung ist einem Verfahren unterworfen, das Zeit benötigt. In den beiden nachfolgenden Übersichten wird bewertet, wie hoch der Aufwand in der Rechtssetzung ist.

Dabei wird unterschieden zwischen den

- ▶ materiellrechtlich zu regelnden Punkten und
- ▶ den Verfahrensschritten.

**Tabelle 10: Übersicht: Komplexität der materialrechtlichen Regelungsbereiche der Ausgleichsabgabe**

Regelungsbereich	Aufwand	Anmerkung
Definition der Normadressaten (duale Systeme)	sehr gering	
Definition der Bemessungsgrundlage der Ausgleichsabgabe (in Anlehnung an VerpackG)	sehr gering	soweit keine Ausweitung auf bislang nicht beteiligungspflichtige Verpackungen vorgesehen
Höhe und Ausdifferenzierung der Ausgleichsabgabe	mittel	soweit die Ausgleichsabgabe nicht nur auf Kunststoffverpackungen erhoben wird
Ausgestaltung der Mittelverwaltung	sehr gering	die Mittel können in den Bundeshaushalt eingestellt werden

Regelungsbereich	Aufwand	Anmerkung
Sonstige Regelungen	sehr gering	bei Anlehnung an Regelungswerk des VerpackG sind wenige weitere Rechtsfragen zu regeln

**Tabelle 11: Übersicht: Komplexität der Verfahrensschritte zur Umsetzung der Ausgleichsabgabe**

Verfahrensschritt	Aufwand	Anmerkung
Abstimmung auf andere Lenkungsinstrumente	gering	vergleichsweise niedrig
Gesetzesbegründung	mittel	insbesondere zur verfassungsrechtlichen Absicherung
Ressortabstimmung	gering	wenig Vorbehalte zu erwarten, weil starke Anlehnung an bestehende Regelungen im VerpackG
Anhörung beteiligter Kreise	sehr gering	der Begleitkreis zur Studie ist ein erster Schritt
Kabinettsbeschluss, Bundestag, Bundesrat	mittel	wenig Vorbehalte zu erwarten, weil starke Anlehnung an bestehende Regelungen im VerpackG
Verfassungsrechtliche Absicherung des Instruments	hoch	insbesondere, um möglichen Normenkontrollklagen bereits im Vorfeld zu begegnen
Normenkontrollwesen (Kostenwirkungen etc.)	sehr gering	liegt im Wesentlichen bereits aus VerpackG vor

Normadressaten der Ausgleichsabgabe sind die im betreffenden Jahr genehmigten und operativ tätigen dualen Systeme.<sup>116</sup> Insofern besteht für den Gesetzgeber nicht die Notwendigkeit einer komplexen Definition der unmittelbar Verpflichteten. Allenfalls müssen Regeln vorgesehen werden, wie die dualen Systeme die Ausgleichsabgabe im Detail an die Inverkehrbringer weiterzugeben haben. Auch die Definition der mittelbar Verpflichteten liegt im VerpackG vor und ist sehr weitgehend geregelt. Eine erweiternde Definition oder eine Re-Definition der

<sup>116</sup> Eine Ausweitung der Ausgleichsabgabe auf Branchenlösungen wäre möglich.

mittelbar Verpflichteten ist nicht notwendig. Das gilt jedenfalls, soweit die Ausweitung der Systembeteiligungspflicht nicht in Betracht gezogen wird.

Für die Ausgleichsabgabe spricht insbesondere, dass die Koordination mit anderen, derzeit in der Abstimmung befindlichen Instrumenten vergleichsweise einfach ist. Das größte Problem, das der Gesetzgeber in der Konzeption neuer Lenkungsinstrumente hat, ist die Abstimmung zwischen den vielen unterschiedlichen Lenkungseingriffen, die derzeit auf deutscher und europäischer Ebene diskutiert werden: Einwegkunststofffondsgesetz, Gegenfinanzierung des EU-Eigenmittels („Plastiksteuer“), Art. 21 VerpackG, Stärkung des Rezyklateinsatzes, u.v.m. Vor diesem Hintergrund sind insbesondere solche Instrumente vergleichsweise schnell und einfach in der Umsetzung, bei denen die Koordination mit anderen Regelungen entweder nicht notwendig oder sehr begrenzt ist. Letzteres ist bei der Ausgleichsabgabe auf nicht recycelte Kunststoffabfälle der Fall. Man kann sie ohne weiteres etablieren, ohne dass letzte Klarheit besteht, ob und wie die anderen Lenkungsinstrumente umgesetzt werden. Aus Sicht der Auftragnehmer ist das ein ganz wesentlicher Vorteil.

Vor diesem Hintergrund kommt die Ausgleichsabgabe auf nicht recycelte Verpackungsabfälle auch als eine Art „Übergangsinstrument“ in Frage, das so lange beibehalten wird, bis komplexere und präzisere Instrumente entwickelt wurden.

Oben wurde ausführlich dargelegt, dass Ausgleichsabgaben einer sorgfältigen Begründung und Ausgestaltung bedürfen, damit sie verfassungsrechtlich nicht scheitern und zugleich die Wahrscheinlichkeit von Klagen auf ein Mindestmaß reduziert werden. Auch dieser Punkt dürfte einen großen Aufwand bedeuten und die Umsetzung der Ausgleichsabgabe am ehesten verzögern. Gesetzgeberische Fehler oder Ungenauigkeiten müssen hier akribisch vermieden werden.

Was den Zeitbedarf für die Umsetzung des Instruments angeht, so schätzen wir ihn auf drei Kalenderjahre. Es ist zu berücksichtigen, dass die dualen Systeme im Sommer mit der Kundenakquisition für das darauffolgende Jahr beginnen. Daher muss das Regelungswerk zum Beginn des Jahres X-1 stehen, damit die Ausgleichsabgabe im Jahr X auf die Inverkehrbringer umgelegt werden kann.

#### **7.2.6.8.2 Unmittelbar Verpflichtete: duale Systeme**

In 2022 waren 11 duale Systeme im deutschen Markt operativ tätig.

Auf diese Systeme würde ein zusätzlicher Aufwand zukommen, der in der nachfolgenden Übersicht skizziert ist:

## Abbildung 12: Aufwandsübersicht duale Systeme

### Übergeordnete Arbeiten

- Information und Rechtsberatung
- Abstimmung mit Behörden und ZSVR
- Überarbeitung des Webauftrittes
- Überarbeitung der Informationsmaterialien
- Überarbeitung der Standardverträge
- Überarbeitung der Kleinkundenverträge
- Überarbeitung der Kalkulation
- evtl. neue Anforderungen an Mengenstromführung

### Entrichtung der Ausgleichsabgabe

- Abstimmung mit Behörden und ZSVR
- Bildung von Rückstellungen
- evtl. Kreditkosten (bei Vorfinanzierung)
- Risikovorsorge

### Umlage der Ausgleichsabgabe

- Umstellung der Einzelverträge
- Kommunikation Großkunden
- Kommunikation Kleinkunden
- Zahlungsverkehr, Mahnwesen etc.

Quelle: eigene Darstellung, GVM

Aus Sicht der Auftragnehmer sollten die dualen Systeme vom Gesetzgeber darauf verpflichtet werden, die Kalkulation, Entgelte und Verträge für die bisherige Befreiungsdienstleistung völlig separat von der Ausgleichsabgabe zu halten.

Zwar ist es sehr wahrscheinlich, dass die Systeme ohnehin so operieren würden, aber das ist nicht gesichert.

Nur durch die Separathaltung kann für die Inverkehrbringer ausreichende Kostentransparenz gewährleistet werden, die sich wiederum positiv auf den Preis- und Leistungswettbewerb zwischen den Systemen auswirkt.

Der organisatorische Aufwand der Systeme für die Vertragsabwicklung würde sich für die Systeme nur im allerschlechtesten Fall verdoppeln. Aufgrund von Synergieeffekten dürfen sich die Zusatzkosten für Vertragsanbahnung, -abwicklung im niedrigen zweistelligen Prozentbereich bewegen.

#### 7.2.6.8.3 Mittelbar Verpflichtete: Inverkehrbringer

Für die Inverkehrbringer systembeteiligungspflichtiger Verkaufsverpackungen, die ihren Pflichten nach VerpackG vollumfänglich nachkommen, hat die Ausgleichsabgabe fast nur monetäre Wirkungen.

Die Inverkehrbringer haben einen allgemeinen Informationsaufwand, um sich über die Rechtmäßigkeit und Korrektheit der zusätzlichen Zahlungen an die dualen Systeme zu informieren.

Zusätzlich kommen Vertragsanbahnungs- und abwicklungskosten hinzu, die sich aus der Abänderung bzw. Ergänzung der Verträge mit den dualen Systemen ergeben.

Weil die Bemessungsgrundlage der Ausgleichsabgabe aber in einfacher linearer Beziehung zu den Beteiligungsentgelten steht, ist der Zusatzaufwand der Vertragsabwicklung jedoch sehr begrenzt. Insbesondere besteht für Inverkehrbringer nicht die Notwendigkeit,

- ▶ Rechtsberatung in Anspruch zu nehmen,
- ▶ Zusätzliche Vollständigkeitserklärungen abzugeben,
- ▶ In Form und Inhalt abweichende Vollständigkeitserklärungen abzugeben,
- ▶ Weitere hauseigene Daten zu erheben oder zusammenzustellen.

Ganz anders kann es allerdings für solche Inverkehrbringer aussehen, die zuvor ihren Rechtspflichten nach VerpackG nicht vollumfänglich nachgekommen sind und dies nun vor dem Hintergrund der Ausgleichsabgabe mit weitergehenden staatlichen Sanktionsandrohungen nachholen müssen.

#### **7.2.6.8.4 Bundesbehörden, Vollzugsbehörden, Zentrale Stelle Verpackungsregister**

Oben wurde bereits ausführlich auf den Aufwand der Behörden in der Phase der Rechtssetzung eingegangen. Hier geht es nun um die Frage, welchen Kontrollaufwand die Ausgleichsabgabe für die Finanz- und Vollzugsbehörden erzeugt.

Folgende Behörden könnten involviert sein:

- ▶ Bundesbehörden (z. B. UBA, Finanzbehörden)
- ▶ Vollzugsbehörden der Länder
- ▶ Zentrale Stelle Verpackungsregister (ZSVR)

Unabhängig von der Frage, welche Institutionen die Aufgaben zugewiesen bekommen, entsteht der nachfolgend beschriebene Zusatzaufwand.

---

### Abbildung 13: Aufwandsübersicht Behörden

---

#### Erhebung der Ausgleichsabgabe

Information und Rechtsberatung  
Abstimmung mit anderen Behörden, ZSVR und dualen Systemen  
Erarbeitung und Pflege von Informationsmaterialien  
Kontierung, Buchung, Eingangskontrolle, Mahnwesen

#### Durchsetzung der Ausgleichsabgabe

Mahnwesen  
Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten  
Strafverfahren

#### Kontrolle

Kontrolle von Mengenstromnachweisen und/oder Wiegescheinen  
Kontrolle der Beteiligungsmengen und/oder Vollständigkeitserklärungen

Quelle: eigene Darstellung, GVM

Es ist davon auszugehen, dass der zusätzliche Aufwand der Behörden gering ist. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der Tatsache, dass

- ▶ Sachverständige für die Verpackungsentsorgung bereits Kontrollaufgaben wahrnehmen,
- ▶ die ZSVR und das UBA bereits Kontrollaufgaben wahrnehmen und zur Rechtsdurchsetzung beitragen,
- ▶ die Vollzugsbehörden der Länder bereits in den Vollzug des VerpackG involviert sind und zur Rechtsdurchsetzung beitragen,
- ▶ nur eine niedrige, zweistellige Anzahl von dualen Systemen im Markt aktiv ist.

Hier ist auch auf die Ausführungen im Abschnitt 7.1.5.4 zu verweisen.

#### 7.2.6.9 Kostengerechtigkeit im Sinne des Verursacherprinzips

##### 7.2.6.9.1 Nichtbeteiligung

Die Ausgleichsabgabe für nicht recycelte Verpackungen – wie sie hier konzipiert wurde – hängt stark an der Überprüfbarkeit der Systembeteiligungspflicht von Verpackungen im Allgemeinen.

Aus der Historie der VerpackV und des VerpackG ist bekannt, dass substantielle Teile der systembeteiligungspflichtigen Mengen nicht ordnungsgemäß an dualen Systemen beteiligt werden.

Durch die Implementation der Zentralen Stelle Verpackungsregister ist es zwar seit Einführung des VerpackG gelungen, diese Trittbrettfahrerproblematik erheblich zu entschärfen. Auch die erweiterte Herstellerregistrierung z. B. für Inverkehrbringer von Transportverpackungen wirkt in diese Richtung. Gelöst ist die Trittbrettfahrerproblematik jedoch nach wie vor nicht.

Nach Erkenntnissen der GVM, die im Auftrag der ZSVR für das Bezugsjahr 2020 ermittelt wurden, betrug der Nichtbeteiligungsgrad 2020 noch:

- ▶ LVP: 25 %
- ▶ PPK: 23 %
- ▶ Glas: 9 %

Besondere Problembereiche der Nicht-Beteiligung sind:

- ▶ Serviceverpackungen,
- ▶ Verpackungen des Versandhandels,
- ▶ Importe,
- ▶ Verpackungen, die in vergleichbaren Anfallstellen („Kleingewerbe“) anfallen.

#### **7.2.6.9.2 Bewertung der Kostengerechtigkeit**

Knüpft man nun die Ausgleichsabgabe definitiv an die Systembeteiligungspflicht, so würde man die Unterbeteiligung im Bereich der Entsorgungskosten auf die Ausgleichsabgabe übertragen. Das ist allerdings nur die eine Seite des Problems. Die andere Seite ist, dass durch die Ausgleichsabgabe der monetäre Anreiz, Verpackungsmengen ohne korrekte Systembeteiligung in Verkehr zu bringen, stark erhöht wird. Anders formuliert: die Ausgleichsabgabe setzt selbst einen weiteren Vermeidungsanreiz.

Aus Sicht der Auftragnehmer ist dieser Punkt die mit Abstand wichtigste Schwäche des hier vorgestellten Konzepts.

Andererseits zeigt auch die Steuergeschichte, dass es auch bei Einführung einer Lenkungssteuer nicht gelingen wird, gleichmäßig zu besteuern. Selbst bei fiskalisch „einfachen“ Bemessungsgrundlagen wie bei der Grundsteuer, der Einkommenssteuer oder der Tabaksteuer wird bei weitem keine gleichmäßige Besteuerung erreicht. Ein anderes Beispiel ist das Pflichtpfand: selbst fast 20 Jahre nach seiner Einführung wird es immer noch nicht annähernd branchenweit erhoben.

Anders formuliert: die Gleichmäßigkeit der Besteuerung müsste auch bei einer Lenkungssteuer erst erreicht werden. Wird die Lenkungssteuer komplex ausgestaltet, besteht hier ebenfalls die Gefahr, dass das Steueraufkommen stark hinter dem Steuerpotenzial zurückbleibt.

Gleichwohl ist zu empfehlen, vor Einführung der Ausgleichsabgabe zu prüfen, ob und in welcher Weise die definitiven Grundlagen der Systembeteiligungspflicht vereinfacht werden könnten:

Die Überprüfbarkeit könnte z. B. erheblich vereinfacht werden, wenn

- ▶ auch Transportverpackungen und Verkaufsverpackungen Großgewerbe in die Beteiligungspflicht und in die Ausgleichsabgabe einbezogen werden.
- ▶ die Abgrenzung zwischen systembeteiligungspflichtigen Verpackungen und nicht systembeteiligungspflichtigen Verpackungen definitiv einfacher gestaltet wird (z. B. durch Abschaffung bzw. Ersatz des 1,1-cbm-Kriteriums nach § 3 Abs. 11 VerpackG).
- ▶ PPK-Verbunde den Papier-Monoverpackungen gleichgestellt werden (was auch weitergehende Veränderungen der Rahmenbedingungen erforderlich machen würde).
- ▶ keine Differenzierung in der Höhe der Ausgleichsabgabe zwischen unterschiedlichen Materialien der LVP-Fraktion erfolgt.

## **7.2.6.10 Anwendbarkeit auf Produkte und Verpackungen jenseits der Systembeteiligungspflicht aus VerpackG**

### **7.2.6.10.1 Ausweitung auf nicht systembeteiligungspflichtige Verpackungen**

In der bisherigen Betrachtung beschränkt sich die Ausgleichsabgabe auf Verpackungen des privaten Endverbrauchs bzw. auf systembeteiligungspflichtige Verpackungen.

Folgende Verpackungen sind davon ausgenommen:

- ▶ Befandete Einweg-Getränkeverpackungen
- ▶ Verpackungen, die überwiegend bei nicht-privaten Endverbrauchern anfallen (gewerbliche Verpackungen)
- ▶ Transportverpackungen
- ▶ Mehrwegverpackungen
- ▶ Verpackungen schadstoffhaltiger Füllgüter

Nachfolgend wird auf die vier erstgenannten Punkte eingegangen.

#### *7.2.6.10.1.1 Ausweitung auf bepfandete Einweg-Getränkeverpackungen*

Eine Ausweitung der Ausgleichsabgabe auf bepfandete Einweg-Getränkeverpackungen ist sehr wohl möglich.

Inverkehrbringer bepfandeter Einweg-Getränkeverpackungen führen derzeit keine Beteiligungsentgelte an duale Systeme ab.

Vor diesem Hintergrund gibt es drei Möglichkeiten, die Ausgleichsabgabe auch bei Inverkehrbringern von Einweg-Getränkeverpackungen zu erheben:

1. Als übergeordneter, unmittelbar verpflichteter Akteur fungiert die Deutsche Pfand GmbH (DPG), die die Sonderabgabe zusammen mit den Clearing-Entgelten erhebt.
2. Die Inverkehrbringer führen die Ausgleichsabgabe direkt an die Finanzbehörden ab.
3. Die Inverkehrbringer führen die Ausgleichsabgabe an die dualen Systeme ab.

Die erstgenannte Variante wurde nicht auf rechtliche Umsetzbarkeit geprüft. Die Autoren vermuten hier gleichwohl privatrechtliche und verwaltungsrechtliche Hürden, die zu bewältigen wären.

Die zweite Variante wäre ein Fremdkörper im Gesamtkonzept, das ja gerade darauf abzielt, auf bestehende Strukturen aufzusetzen und nicht neue zu schaffen. Daher ist diese Variante zu verwerfen.

Die dritte Variante ist ebenfalls nicht sinnvoll, weil der Verwaltungsaufwand für Inverkehrbringer, duale Systeme und Behörden in keinem vertretbaren Verhältnis zum Aufkommen der Ausgleichsabgabe stünde.

Die Autoren plädieren dafür, die Ausweitung auf bepfandete Einweg-Getränkeverpackungen nicht in Betracht zu ziehen, und zwar v. a. aus dem folgenden Grund: Die Recyclingquote von nicht bepfandeten Einweg-Getränkeverpackungen liegt zwischen 95 % und 99 %. Hier eine Ausgleichsabgabe auf nicht recycelte Verpackungen zu erheben, macht ökologisch und ökonomisch kaum Sinn. Es verstieße gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, ausgerechnet hier eine Ausgleichsabgabe zu erheben.

#### 7.2.6.10.1.2 Mehrwegverpackungen

Was Mehrwegverpackungen angeht, so gelten ähnliche Überlegungen wie für bepfandete Einweg-Getränkeverpackungen.

Mehrwegverpackungen fallen im Wesentlichen als interne Verluste ausgederter Verpackungen in der abfüllenden Industrie an. Daher erreichen sie in vielen Einzelmärkten sehr hohe Recyclingquoten.

Sieht man von Mehrweg-Getränkeverpackungen ab, so ist der Markt der Mehrweg-Verpackungen

- ▶ oft sehr „kleinteilig“ mit vielen Akteuren (Beispiel: Imkerhonigglas, Naturkost),
- ▶ heterogen (Beispiel: Mehrweg-Transportverpackungen aus Kunststoff in vielfältigen Ausprägungen und Anwendungsbereichen) und/oder
- ▶ dezentral organisiert (Beispiel: offene Poolssysteme für Paletten).

Die Autoren plädieren aus diesen Gründen dafür, die Erhebung der Ausgleichsabgabe für Mehrwegverpackungen von vorneherein nicht in Betracht zu ziehen.

#### 7.2.6.10.1.3 Transportverpackungen, Verkaufsverpackungen Großgewerbe

Die Ausweitung der Ausgleichsabgabe auf Transportverpackungen und Verkaufsverpackungen Großgewerbe ist grundsätzlich möglich.

Transportverpackungen fallen überwiegend im Handel an. Verkaufsverpackungen Großgewerbe fallen überwiegend in der Industrie und anderen großgewerblichen Anfallstellen an.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass für diese Verpackungen im VerpackG derzeit noch keine Quotenvorgaben bestehen und verschiedenste Akteure die Sammlung und Verwertung der Verpackungen betreiben.

Dazu zählen im Einzelnen z. B.:

- ▶ Handelsunternehmen
- ▶ Industrie (verpackende Industrie oder entleerende Industrie)
- ▶ Gewerbliche Rücknahmesysteme verschiedenster Konzeption

Im Ergebnis können keine übergeordneten Akteure unmittelbar verpflichtet werden, die die Ausgleichsabgabe zu zahlen haben.

Die Ausweitung der Ausgleichsabgabe auf Transportverpackungen und/oder Verkaufsverpackungen Großgewerbe ist nur dann bzw. erst dann sinnvoll, wenn

- ▶ zuvor die Systembeteiligungspflicht nach VerpackG auf die genannten Verpackungstypen erweitert wird und
- ▶ sich bezüglich der neu systembeteiligungspflichtigen Verpackungen eine stabile Beteiligungsquote durchgesetzt hat.

Andernfalls würden viele der zuvor beschriebenen Vorteile der Ausgleichsabgabe zunichte gemacht.

Andererseits hat die Ausweitung auf Transportverpackungen und Verkaufsverpackungen Großgewerbe auch erhebliche Vorteile:

Ein ganz erheblicher Schwachpunkt der derzeitigen Ausgestaltung der Systembeteiligungspflicht im VerpackG ist nach wie vor die Abgrenzung der systembeteiligungspflichtigen Verkaufsverpackungen von den nicht-systembeteiligungspflichtigen Verkaufsverpackungen und auch von den Transportverpackungen. Zwar hat die ZSVR hier mit der Durchsetzung von definitorischen Vorgaben erhebliche Fortschritte erreicht, das Grundproblem blieb jedoch bestehen.

Gelingt es, diesen Schwachpunkt durch Vereinheitlichung des Quoten- und Pflichtengefüges (und damit der Entsorgungskosten) zu eliminieren, so könnte nicht nur

- ▶ die Ausgleichsabgabe sehr viel verursachungsgerechter ausgestaltet, sondern auch
- ▶ die Erhebung der Beteiligungsentgelte durch die dualen Systeme verbessert werden.

#### 7.2.6.10.1.4 Vorgehensweise in Stufen

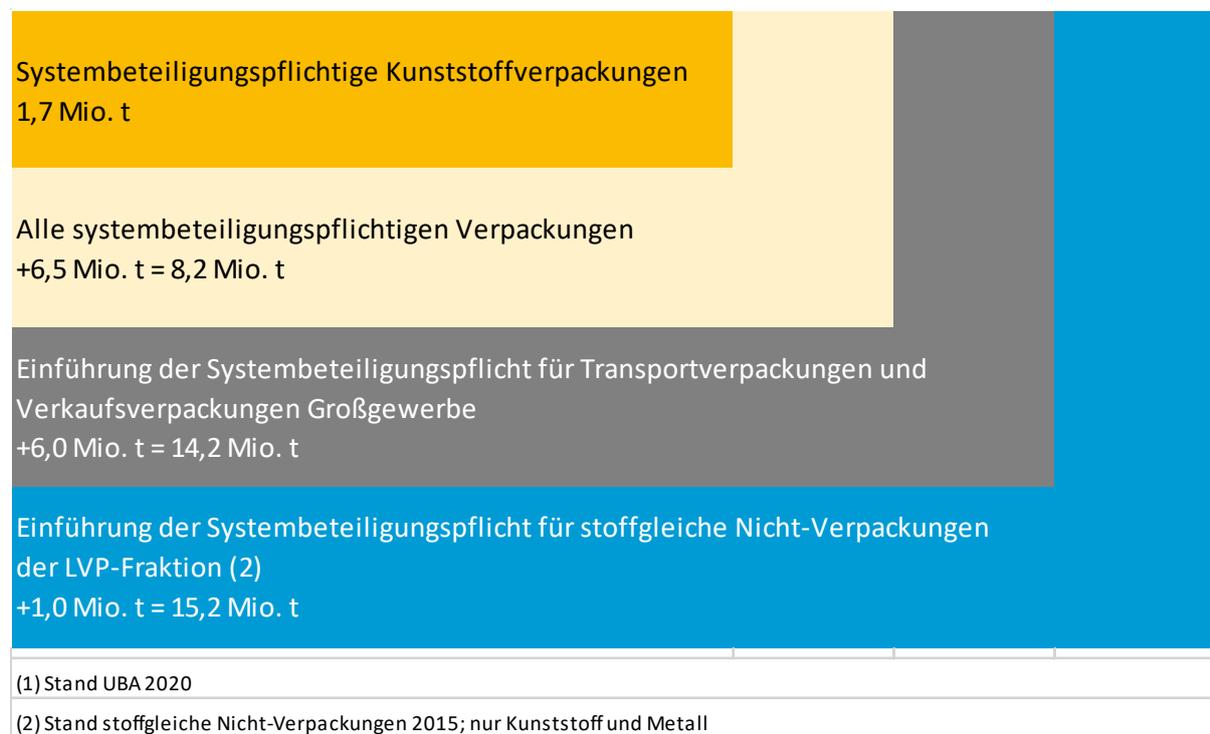
Die Ausweitung der Ausgleichsabgabe auf weitere Abfallströme könnte z. B. im Rahmen eines Stufenplans erfolgen, der in der nachfolgenden Übersicht beispielhaft skizziert ist.

**Abbildung 14: Skizze eines Stufenplans zur Einführung und Ausweitung der Ausgleichsabgabe**

Stufe	Maßnahme	Zeitpunkt
Stufe 1a	Einführung der Ausgleichsabgabe auf nicht recycelte, systembeteiligungspflichtige Kunststoffverpackungen	2025
Stufe 1b	Ausweitung auf nicht recycelte, systembeteiligungspflichtige Verpackungen anderer Materialien (Glas, PPK, Eisenmetalle, etc.)	2025
Stufe 2a	Einführung der Systembeteiligungspflicht für Transportverpackungen und Verkaufsverpackungen Großgewerbe	2030
Stufe 3a	Ausweitung der Ausgleichsabgabe auf nicht recycelte Transportverpackungen und Verkaufsverpackungen Großgewerbe	2035
Stufe 3b	Einführung der Systembeteiligungspflicht für stoffgleiche Nicht-Verpackungen der LVP-Fraktion	2035
Stufe 4	Ausweitung der Ausgleichsabgabe auf stoffgleiche Nicht-Verpackungen der LVP-Fraktion	2040

Quelle: eigene Darstellung, GVM

**Abbildung 15: Stufenplan zur Einführung und Ausweitung der Ausgleichsabgabe für das Bezugsjahr 2020 (in Mio. t)**



Quelle: eigene Darstellung, GVM

Vorteil eines solchen Stufenplans ist es, dass

- ▶ schnell in die Erhebung einer Ausgleichsabgabe eingestiegen werden kann,
- ▶ der Gesetzgeber die Möglichkeit hat, weitere Abfälle einzubeziehen,
- ▶ Fehler in der Ausgestaltung des Instruments korrigiert werden können,
- ▶ auf Vermeidungsreaktionen reagiert werden kann,
- ▶ die Höhe und Ausdifferenzierung der Ausgleichsabgabe bei jedem Schritt nachjustiert werden kann.

Die Autoren plädieren allerdings dafür, die genannten Stufen 1a und 1b entweder gleichzeitig oder zumindest sehr eng nacheinander umzusetzen. Andernfalls würde Stufe 1a Substitutionsprozesse in Gang setzen, die in Stufe b wieder korrigiert werden müssten.

Das zeitliche Auseinanderfallen von Stufe 1a und Stufe 1b würde nur dann Sinn machen, wenn der Gesetzgeber ernsthaft in Erwägung zieht, zuerst und vor allem nur Kunststoffverpackungen monetär zu belasten.

Die Stufe 3b zieht die Einbeziehung der stoffgleichen Nicht-Verpackungen in Betracht. Im vergangenen Jahrzehnt wurde die Zielsetzung verfolgt, die flächendeckende, haushaltsnahe Sammlung von Leichtstoffverpackungen um stoffgleiche Nicht-Verpackungen zu erweitern, das damalige Konzept war aus Sicht der Auftragnehmer sachlich richtig, scheiterte aber letztlich politisch. Die Ausgleichsabgabe stellt einen sehr tiefgreifenden Eingriff in das

Verpackungsgesetz dar. Daher liegt der Gedanke sehr nahe, mit der Implementation der Ausgleichsabgabe an das damalige Konzept anzuknüpfen.

### 7.2.6.11 Ökonomische Aspekte

Auf viele ökonomische Aspekte wurde in den Ausführungen zur Ausgleichsabgabe auf nicht recycelte Verpackungsabfälle bereits eingegangen.

- ▶ Die zusätzlichen Transaktionskosten sind für Inverkehrbringer, duale Systeme und Behörden gering.
- ▶ Die Transaktionskosten stehen in einem vertretbaren Verhältnis zum Abgabenaufkommen.
- ▶ Das Mittelaufkommen ist in Grenzen flexibel und mit wenig Aufwand steuerbar.
- ▶ Das Mittelaufkommen reicht bei maßvoller Ausgestaltung der Abgabenhöhe voraussichtlich nur dann aus, die EU-Eigenmittel daraus zu finanzieren, wenn die Beteiligungsmengen der dualen Systeme einer Marktmengenkorrektur unterworfen werden.
- ▶ Wie bei allen Lenkungsabgaben sinkt das Mittelaufkommen mit Erreichung des Lenkungsziels.
- ▶ Entsprechend der wirtschaftspolitischen Grundregel, „ein Instrument für ein Ziel“, besteht ein klarer Ziel-Mittel-Zusammenhang zwischen der Abgabe und der Zielsetzung, das Recycling zu steigern.

### 7.2.7 Fazit und Zusammenfassung der Bewertung

**Tabelle 12: Bewertungsmatrix Ausgleichsabgabe auf nicht recycelten Verpackungsabfall**

Kriterien	Ausgleichsabgabe auf nicht recycelten Verpackungsabfall	Erläuterung zur Bewertung
Rechtssicherheit	Grundgesetz + EU-Beihilferecht +	
Mögliche ökologische/ökonomische Lenkungswirkung (je nach Ausgestaltung):		
- Mehr Mehrweg	O	Der Effekt der Mehrwegförderung wäre nur sehr schwach ausgeprägt.
- Weniger Materialeinsatz	+	Bei sehr hohen Abgabesätzen könnte hier ein sehr wesentlicher Impuls gesetzt werden, dann ++
- Besser recyclingfähig	O	Die Wirkung ist nur sehr schwach positiv
- Mehr Rezyklateinsatz	+	Die Wirkung ist indirekt, über ein hohes Rezyklatangebot

Kriterien	Ausgleichsabgabe auf nicht recycelten Verpackungsabfall	Erläuterung zur Bewertung
- Weniger CO <sub>2e</sub> -Emissionen <sup>117</sup>	+	
- Förderung des Recyclings	++	
- Förderung hochwertiges Recycling	O	Nur bei entsprechender Gestaltung der Ausgleichsabgabe könnte auch das hochwertige Recycling gefördert werden, dann +
Problematische Nebenwirkungen / Ausweichwirkungen	+	
Verringerung des EU-Eigenmittelbeitrags durch Vermeidung von nicht-recyceltem Kunststoffverpackungsabfall	+	
Zweckgebundene Finanzmittel zur Förderung der Kreislaufwirtschaft (Wirtschaftsakteure)	O	Nur bei Mittelvergabe durch einen Fonds
Möglichkeit zur Refinanzierung des EU-Eigenmittelbeitrags <sup>118</sup>	+	Nur bei Vereinnahmung der Mittel in den Staatshaushalt
Möglichkeit einer dynamischen Ausgestaltung (Abgabenhöhe, Anforderungshöhe und Ausweitung)	++	In allen drei Bereichen ggf. möglich
Vollzugsaufwand		
- Verpackungsproduzent	++	
- Verpflichtete	++	
- Behörden	+	
- Importe/Exporte	+	
- Aufwand der Überprüfung	+	
Umsetzungsaufwand und -zeitraum	++	
Kostengerechtigkeit im Sinne des Verursacherprinzips	O	
Anwendbarkeit auf Produkte und Verpackungen jenseits der	-	Es besteht jedoch die Möglichkeit, die Systembeteiligungspflicht auszuweiten.

<sup>117</sup> CO<sub>2</sub> kann hauptsächlich über andere Proxy-Indikatoren abgebildet werden. Allerdings gibt es bei bestimmten Instrumenten die Möglichkeit, verstärkt CO<sub>2e</sub>-Emissionen abzubilden und das Instrument darauf auszuliegen, diese zu vermeiden.

<sup>118</sup> Natürlich sollen alle Instrumente zur Senkung der Menge an nicht-recycelten Kunststoffverpackungen beitragen und dementsprechend die Höhe des Eigenmittels senken

Kriterien	Ausgleichsabgabe auf nicht recycelten Verpackungsabfall	Erläuterung zur Bewertung
Systembeteiligungspflicht aus VerpackG		
Anreize für Innovationen/Investitionen in Recyclingtechnologie	+	

Die vorherige Übersicht fasst wesentliche Elemente der Bewertung noch einmal zusammen.

Das Fazit ist, dass die Ausgleichsabgabe in vier Punkten besteht:

- ▶ der Aufwand in der Implementation und Umsetzung ist für alle Beteiligten gering,
- ▶ das Instrument kann sehr schnell umgesetzt werden.
- ▶ die Ausgleichsabgabe leistet einen Beitrag zur Stärkung des Recyclings und zur Reduktion des Materialeinsatzes und
- ▶ es besteht die Möglichkeit, das Instrument zu erweitern und dynamisch auszugestalten.

Gerade die drei ersten Punkte sind von großer Bedeutung vor dem Hintergrund, dass die Abfallwirtschaft – und damit letztlich das Recycling – einen erheblichen Beitrag zur CO<sub>2</sub>-Reduktion leistet und zugleich Fortschritte zur Erreichung der Klimaziele dringender sind denn je.

Auf der anderen Seite werden mit der Ausgleichsabgabe Probleme aus der Umsetzung der Systembeteiligungspflicht, die seit Jahrzehnten virulent und erst zum Teil gelöst sind, auf ein neues Instrument übertragen. Die Ausgleichsabgabe ist in der hier vorgestellten Variante sicher nicht „das neue Lenkungsinstrument“ höchster Präzision.

Ein anderer Nachteil ist, dass die Mittel aus der Ausgleichsabgabe mit dem Lenkungserfolg einer steigenden Recyclingquote schnell und stark absinken werden. Es steht damit kein stetiges Mittelaufkommen für die Finanzierung des EU-Eigenmittels zur Verfügung. Allerdings sollte aus der Sicht der Kreislaufwirtschaft der Lenkungserfolg im Vordergrund stehen, und durch das Instrument der Umfang des abzuführenden EU-Eigenmittels verringert werden.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die Ausgleichsabgabe ohne zusätzliche Regelung wenig geeignet ist, besonders hochwertige Recyclingwege zu fördern.

## 7.3 Sonderabgabe zur Förderung der Recyclingfähigkeit von Verpackungen und des Rezyklateinsatzes<sup>119</sup>

### 7.3.1 Praktische Umsetzung und Kurzbeschreibung des Instruments

#### 7.3.1.1 Grundkonzept

Ziel der Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion ist es, recyclingfähige Verpackungen, das hochwertige Recycling von Verpackungen und die Produktion hochwertiger Rezyklate zu fördern. Die Steigerung des Anteils hochgradig recyclingfähiger Verpackungen ist eine Voraussetzung für möglichst hohe Anteile hochwertigen werkstofflichen Recyclings.

Voraussetzungen für die Einführung einer solchen Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion auf die in Frage stehenden Verpackungen sind die Erfüllung der Kriterien Gruppenhomogenität, Gruppenverantwortung und gruppennützige Verwendung der Mittel. Ein weiteres Kriterium ist die periodische Legitimation der Sonderabgabe.

Auf der Grundlage der Regelungen des Verpackungsgesetzes kann nach hiesiger Einschätzung für die Inverkehrbringer systembeteiligungspflichtiger Verpackungen die Einstufung als homogene Gruppe und eine Gruppenverantwortung grundsätzlich begründet werden. Die gruppennützige Verwendung ergibt sich über die Kriterien zur Auszahlung für definierte Aufgaben. Die Zwecke zur Mittelverwendung sind in einem Gesetz festzulegen. Die Möglichkeit zur Ausweitung auf andere Verpackungsarten wird gesondert betrachtet.

Die Einnahmen aus der Sonderabgabe können nicht zur Gegenfinanzierung des EU-Eigenmittels verwendet werden, da die Auszahlung gruppennützig erfolgen muss, d.h. grundsätzlich nur zum Zweck der Sonderabgabe verwendet werden darf.

Es handelt sich um ein Instrument mit folgenden Anreiz- und Lenkungswirkungen:

- ▶ Zunahme der hochgradig recyclingfähigen Verpackungen,
- ▶ Verteuerung der nicht hochgradig recyclingfähigen Verpackungen,
- ▶ Förderung des Rezyklateinsatzes,
- ▶ Steigerung des Anteils des hochwertigen werkstofflichen Recyclings,
- ▶ Weiterentwicklung von Sortier- und Recyclingverfahren für Verpackungen.
- ▶ Indirekte Auswirkung auf das EU-Eigenmittel, indem durch die vorgenannten Wirkungen der Anteil von nicht-recyclingfähigen Kunststoffverpackungen (Bemessungsgrundlage des EU-Eigenmittels) reduziert wird und damit der von Deutschland zu zahlende EU-Eigenmittelbetrag niedriger ausfällt.

Bei der Diskussion zur Ausgestaltung dieses Instrumentes wird berücksichtigt, dass hierzu bereits im Rahmen des Forschungsvorhabens „Überprüfung der Wirksamkeit des § 21 VerpackG und Entwicklung von Vorschlägen zur rechtlichen Weiterentwicklung“ (Bulach et. al. 2022a) grundlegende Fragestellungen bearbeitet wurden.<sup>120</sup> Daher wird im Folgenden auch auf die für diese Untersuchung relevanten Erkenntnisse und Empfehlungen aus dem Vorhaben

---

<sup>119</sup> Teile dieses Kapitels wurden zuvor in der Studie „Überprüfung der Wirksamkeit des § 21 VerpackG und Entwicklung von Vorschlägen zur rechtlichen Weiterentwicklung“ (Bulach et. al. 2022a) veröffentlicht. Die einzelnen Stellen sind zitiert.

<sup>120</sup> Bulach et. al. (2022a).

zurückgegriffen. Auf eine erneute detaillierte Betrachtung und Ableitung der dortigen Empfehlungen wird verzichtet.

Die Sonderabgabe wird von den Inverkehrbringern systembeteiligungspflichtiger Verpackungen<sup>121</sup> entrichtet und geht in einen Sonderfonds ein.

Bemessungsgrundlage für die Abgabe sind die nicht hochgradig recyclingfähigen Verpackungen, der definierten Materialarten. D. h. hochgradig recyclingfähige Verpackungen (> 90 % Recyclingfähigkeit) sind von der Abgabe befreit. Diese Schwelle wird als analytisch sinnvoll eingestuft und wird bereits in den Tools zur Bemessung der Recyclingfähigkeit durch einzelne Systeme angewendet.<sup>122</sup>

Sofern der Rezyklateinsatz in einer Verpackung Grundlage für die Höhe der Abgabe sein sollte, könnte dieses nur ein nachgeordnetes Kriterium zur Recyclingfähigkeit sein und könnte auf die Materialart Kunststoffe beschränkt werden, da hier ein erhöhter Lenkungsbedarf gesehen wird. Allerdings wären insbesondere in Abhängigkeit von der Höhe der Abgabe ökologisch nachteilige Ausweichbewegungen zu erwarten. Daher wäre im Fall einer solchen Lösung die Möglichkeit einer Ausweitung auf alle Materialarten vertieft zu betrachten. Alternativ kann die Förderung des Rezyklateinsatzes auch über die Auskehrungen aus der Sonderabgabe zur Recyclingfähigkeit erfolgen. Die ökobilanziellen Untersuchungen im Forschungsvorhaben zu § 21 VerpackG haben gezeigt, dass der Einsatz von Rezyklaten insbesondere in recyclingfähigen Verpackungen beziehungsweise Produkten ökologisch vorteilhaft ist.<sup>123</sup>

In diesem Forschungsvorhaben liegt der Fokus aufgrund der Fragestellungen auf einer Abgabe auf Kunststoffverpackungen. Eine mögliche oder auch erforderliche Ausdehnung auf weitere oder alle Verpackungsmaterialien wird ergänzend berücksichtigt und mit Verweis auf die Erkenntnisse aus dem Forschungsvorhaben zu § 21 VerpackG empfohlen.

Die Auszahlung könnte für hochgradig recyclingfähige Verpackungen und/oder die Förderung der Herstellung und des Einsatzes hochwertiger Rezyklate und/oder zum Ausbau der Sortier- und Recyclinginfrastruktur erfolgen. Ebenfalls wäre unter bestimmten Voraussetzungen eine Auskehrung an Inverkehrbringer denkbar, die hochgradig recyclingfähige Verpackungen in Verkehr bringen oder eine Umstellung durch die Entwicklung bzw. den Einsatz von Alternativen in der Verpackungsgestaltung nachweisen.

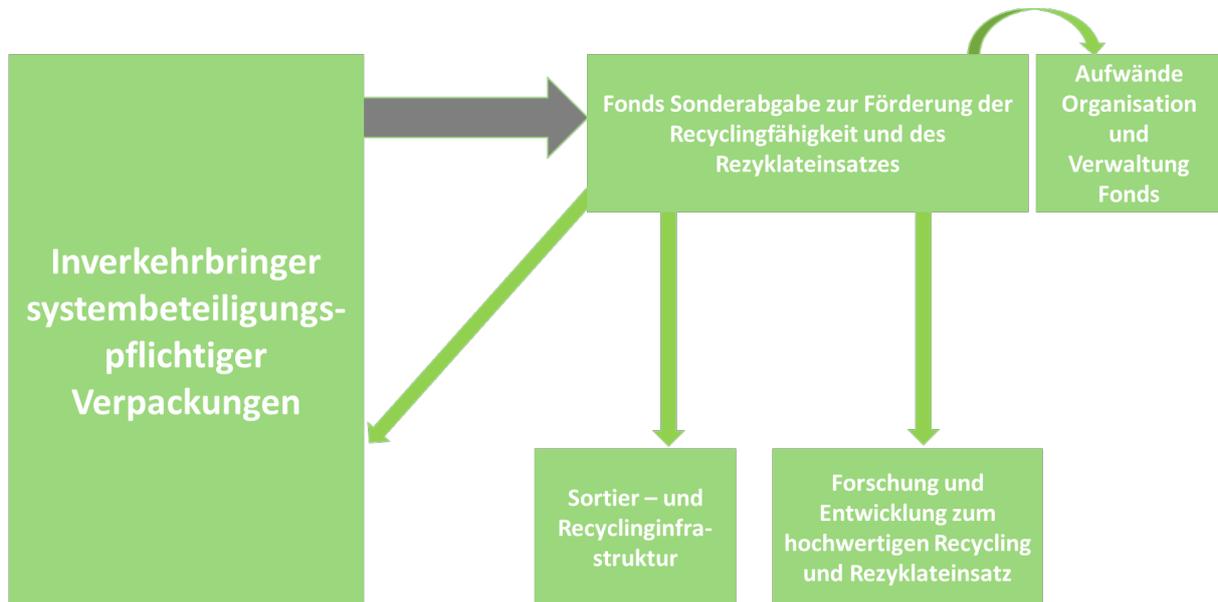
---

<sup>121</sup> Hinweis: Eine Ausnahme von der Systembeteiligungspflicht (§ 7) entfällt gemäß § 8 VerpackG (Branchenlösungen) für Verpackungen, die an privaten Endverbrauchern gleichgestellten Anfallstellen vertrieben werden und nachweislich in Branchenlösungen eingebracht wurden. Diese Verpackungen fallen in den folgenden Ausführungen weiterhin unter die Systembeteiligungspflichtigen in dem Sinne, dass auf sie ebenfalls die Sonderabgabe zu entrichten ist. Dies ist auch erforderlich, um mögliche Ausweichbewegungen zu minimieren. Insofern sind in diesem Sinne im Folgenden auch die in Branchenlösungen nach § 8 eingebrachten Verkaufsverpackungen angesprochen.

<sup>122</sup> Bulach et. al. (2022a), S. 48.

<sup>123</sup> Ebenda, S. 160 (s. Fallbeispiele 6 und 7)

**Abbildung 16: Vereinfachte schematische Darstellung der möglichen Geldströme einer Sonderabgabe zur Förderung der Recyclingfähigkeit von Verpackungen und des Rezyklateinsatzes**



Quelle: eigene Darstellung, cyclos

Die Abgabe wird auf die Masse der systembeteiligungspflichtigen Verpackungen der definierten Materialarten erhoben, die nicht hochgradig recyclingfähig sind. Die Alternative, die Abgabe auf alle Verpackungen der betreffenden Materialart(en) zunächst unabhängig vom Grad der Recyclingfähigkeit zu erheben und eine Auskehrung an diejenigen vorzunehmen, die einen bestimmten Grad der Recyclingfähigkeit nachweisen, würde mit einem deutlich höheren Fondsvolumen einhergehen und einen zusätzlichen Verwaltungs- und Überwachungsaufwand erfordern. Die zum § 21 VerpackG diskutierte Empfehlung geht dahin, alle Materialarten mit gleicher Abgabehöhe einzubeziehen, insbesondere um unerwünschte Ausweichbewegungen auf nicht abgabepflichtige Materialarten zu vermeiden, und um zu verhindern, dass über die Zuordnung zur Materialart einer Abgabenzahlung ausgewichen werden kann. Diese Empfehlung wird daher bei den nachfolgenden Ausführungen zugrunde gelegt.<sup>124</sup>

Das jährliche Volumen des Fonds steht erst nach Abschluss eines Kalenderjahres mit Meldung der Ist-Mengen fest. Zu beachten ist auch, dass nachgemeldete Verpackungsmengen ebenfalls zu berücksichtigen wären. Die Höhe der Abgabe könnte z. B. von bestehenden Referenzsystemen oder -katalogen aus anderen EU-Ländern abgeleitet werden, die sich an der Recyclingfähigkeit orientieren. Im Forschungsvorhaben zur Überprüfung der Wirksamkeit des § 21 und Entwicklung von Vorschlägen zur rechtlichen Weiterentwicklung wurden vor diesem Hintergrund 300 €/t vorgeschlagen. Zu beachten ist, dass die Größenordnung der Einnahmen mit dem Finanzbedarf der zu finanzierenden Aufgaben korrelieren muss. Sofern dieses Instrument für die vertiefte Untersuchung ausgewählt wird, werden mögliche Höhe und Bezug der Sonderabgabe, insbesondere unter Berücksichtigung der Ergebnisse der ökonomischen Analyse überprüft und entsprechende Vorschläge ausgearbeitet. In der nachfolgenden Beschreibung des Instrumentes wird zunächst beispielhaft auf eine Sonderabgabe von 300 € abgestellt.

<sup>124</sup> Bulach et. al. (2022a), S.183.

Für die Befreiung von der Abgabe ist der Inverkehrbringer für den Nachweis zuständig und verantwortlich. Aktuell bieten die Systeme ausgehend vom Mindeststandard der ZSVR<sup>125</sup> den Inverkehrbringern eine Unterstützung bei der Einstufung an, z. B. über Tools, Zusammenarbeit mit Sachverständigen/Instituten, Schulungen. Hier sollte ein Instrument entwickelt werden, das den Aufwand für den Inverkehrbringer und den Vollzug weiter vereinfacht und weitestgehend standardisiert. Zur Vereinfachung des Prozedere für die Inverkehrbringer könnte ein Positivkatalog für hochgradig recyclingfähige Verpackungen, ergänzt um einen nicht abschließenden Negativkatalog erstellt werden. Ein relevanter Anteil an Verpackungen könnte auf Basis einer solchen vereinfachten Einstufung zugeordnet werden, so dass vertiefte Einzelfalluntersuchungen nur in einem geringeren Maße erforderlich sind.

### 7.3.1.2 Akteure

Hinsichtlich der Funktionen „Fondsverwaltung“ und „Vollzugsbehörden“ sind verschiedene Lösungen denkbar. Der Fonds könnte als ein öffentlich-rechtliches oder auch als ein rein privatrechtliches Modell umgesetzt werden. Der Fonds könnte bei bestehenden Institutionen angesiedelt oder in einer neu zu gründenden Konstruktion eingebunden werden. Mögliche Modelle wurden bereits im Zuge des Forschungsvorhabens zur Weiterentwicklung des § 21 VerpackG diskutiert.

Seitens der Systeme ist ein privatrechtliches Entgeltmodell in die Diskussion eingebracht worden, das verfassungsrechtlich nicht als Sonderabgabe einzustufen sein soll.<sup>126</sup> Bei diesem Modell würde die Zahlung der Abgabe über die Inverkehrbringer an die Systeme und von dort aus an einen noch einzurichtenden privat-rechtlichen Fonds erfolgen. Die Unterschiede zwischen der hier beschriebenen Sonderabgabe und dem privatrechtlichen Entgeltmodell können insbesondere in der organisatorischen Ausgestaltung der Fondsverwaltung und dem damit zusammenhängenden Aufwand und Problemen gesehen werden. Hingegen sind die für die Lenkungswirkung relevanten Fragen und Probleme bei beiden Modellen gleich: Nach welchen Kriterien sind die Fondsbeiträge bzw. die Sonderabgabe zu bemessen? Wer sind die abgabepflichtigen Adressaten? Nach welchen Bedingungen werden die Fondsgelder ausgekehrt? Wie wird sichergestellt, dass die Fondsbeiträge und die auszubehenden Fondsmittel korrelieren?

Die relevanten Aspekte zur Ausgestaltung werden nachfolgend zunächst im Zusammenhang mit dem Modell einer Sonderabgabe noch nicht weiter untersucht. Sollte eine Sonderabgabe bzw. ein privatrechtliche Entgeltmodell im weiteren Projektverlauf für die vertiefte Untersuchung ausgewählt werden, werden beide Modelle eingehender untersucht.

Im Hinblick auf die Funktion der Vollzugsbehörden, wäre es naheliegend, diejenigen Behörden damit zu betrauen, die derzeit auch die Einhaltung des VerpackG überwachen. Andere Lösungen wären hier auch denkbar, allerdings wäre es sicher nicht hilfreich, wenn durch inkongruente Gestaltung der Vollzugskompetenzen ein Nebeneinander von ähnlichen Kompetenzen entstehen würde. Die Lösung sollte aus Effizienzgründen Doppelstrukturen nach Möglichkeit vermeiden.

Die nachfolgende Übersicht zeigt die relevanten Akteure im Modell der Sonderabgabe.

---

<sup>125</sup> Mindeststandard für die Bemessung der Recyclingfähigkeit von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen gemäß § 21 Abs. 3 VerpackG (Stand 31.08.2022), Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister [https://www.verpackungsregister.org/fileadmin/files/Mindeststandard/Mindeststandard\\_VerpackG\\_Ausgabe\\_2022.pdf](https://www.verpackungsregister.org/fileadmin/files/Mindeststandard/Mindeststandard_VerpackG_Ausgabe_2022.pdf) (letzter Zugriff am 12.10.2022)

<sup>126</sup> Den Forschungsnehmer\*innen liegt das Rechtsgutachten von Hilf et. al. (2022) vor.

**Tabelle 13: Relevante Akteure**

Akteure im Allgemeinen	Akteure speziell	Funktion
1. Unmittelbar Verpflichtete	Inverkehrbringer von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen	Einstufung Recyclingfähigkeit Zahlung der Sonderabgabe
2. Fondsverwaltung	Öffentlich-rechtliche Bundesbehörde oder beliebige Stiftung	Abgabebescheide, Auskehrung der durch die Sonderabgabe eingenommenen Mittel (Prüfung, Kontrolle)
3. Vollzugsbehörden	Untere Abfallbehörden, z. B. in Zusammenarbeit mit dem Fondsträger (z. B. ZSVR) unter Rechtsaufsicht einer Behörde (z. B. Umweltbundesamt)	Prüfung, Kontrolle, Sanktionierung

## 7.3.2 Wirkmechanismen

### 7.3.2.1 Recyclingfähigkeit der Verpackungen

Die Gestaltung der Sonderabgabe setzt direkt an dem Grad der Recyclingfähigkeit der Verpackungen an. Die Zunahme hochgradig recyclingfähiger Verpackungen wird daher direkt über die Pflicht zur Abgabe für nicht hochgradig recyclingfähige Verpackungen gestärkt.

### 7.3.2.2 Preissteigerung für nicht hochgradig recyclingfähige Verpackungen

Eine Verteuerung von nicht hochgradig recyclingfähigen Verpackungen könnte sowohl die Einkaufsentscheidungen der Inverkehrbringer als auch das Einkaufsverhalten von Endverbraucher\*innen beeinflussen. Dieses gilt insbesondere für Verpackungen, die ein verhältnismäßig hohes Gewicht haben (gemessen am Inhalt) bzw. von relativ preisgünstigen Produkten, bei denen der Anteil der Verpackungen am Produktpreis vergleichsweise hoch ist. Grundsätzlich haben aus ökonomischer Sicht Änderungen der (relativen) Preise immer Auswirkungen auf die Güterströme, wobei die Ausprägung der Effekte von der Höhe der Abgabe, der konkreten Ausgestaltung des Instruments und den jeweiligen Preiselastizitäten abhängt. Über das Ausmaß der Lenkungseffekte können in erster Linie ökonometrisch basierte Analysen näheren Aufschluss geben. Begleitend wäre eine einheitliche Kennzeichnung der Verpackungen im Hinblick auf Recyclingfähigkeit sinnvoll, um in diesem Zusammenhang insbesondere die Gruppe der interessierten Verbraucher\*innen zu informieren und hierüber auch Hinweise zu Preisen abzuleiten.

### 7.3.2.3 Rezyklaterzeugung und -einsatz

Ein Rezyklateinsatz über einen zu definierenden oder rechtlich vorgegebenen Mindestanteil hinaus würde in dem beschriebenen Modell nicht zu einer Ausnahme von der Abgabepflicht führen. Hintergrund ist der für das System notwendige Vorrang der hochgradigen Recyclingfähigkeit und im Weiteren der Aufwand der überprüfaren Nachweisführung des tatsächlichen Rezyklateinsatzes. Hierzu liegen zudem noch keine Erfahrungen aus rechtlich verbindlichen Vorgaben vor.

Anmerkung: Der Nachweis eines Mindestrezyklatanteils auf der Grundlage des VerpackG ist erstmalig ab 01.01.2025 und dann zunächst nur für Einwegkunststoffgetränkeflaschen, die

hauptsächlich aus PET bestehen, zu erbringen. Im VerpackG sind zum Nachweis und der Herkunft der Rezyklate keine Vorgaben enthalten. Die seit 10.10.2022 geltende EU-Verordnung 2022/1616<sup>127</sup> über Materialien und Gegenstände aus recyceltem Kunststoff, die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen, hat den Fokus der Sicherheit und Qualität des Rezyklats und schreibt vor, dass ein zertifiziertes Qualitätssicherungssystem einzurichten ist, um die Qualität und Rückverfolgbarkeit des Kunststoffeingangsmaterials zu gewährleisten. Die Vorgabe zur Zertifizierung dieses Qualitätssicherungssystems durch unabhängige Dritte tritt allerdings erst ab dem 10.10.2024 in Kraft. Weitere Vorgaben an die Zertifizierung sind in der Verordnung nicht enthalten.

Der Effekt einer Abgabebefreiung aufgrund eines Rezyklateinsatzes würde bei einer hochgradig recyclingfähigen Verpackung mit 0 € Abgabe nicht greifen können. Ein ergänzendes Instrument könnte begleitend auch die Vorgabe von Rezyklateinsatzquoten sein, wie sie auf europäischer Ebene im Rahmen der PPWD schon für den Verpackungssektor allgemein diskutiert werden.

Die Erzeugung und der Einsatz hochwertiger Rezyklate aus den unter die Abgabe fallenden Verpackungen kann über die Auskehrungen gefördert werden. Hier sollte sinnvollerweise eine Förderung der Rezyklaterzeugung in defizitären Bereichen (wie z. B. PET-Schalen, PP-Folien) erfolgen. Der Einsatz von Rezyklaten in werkstofftypischen Produkten außerhalb des Verpackungssektors wurde im Forschungsvorhaben zu § 21 VerpackG als aus ökobilanzieller Sicht sinnvoll eingestuft, sofern dort gleichwertige Primärrohstoffe ersetzt werden können, d. h. Primärkunststoffe werden durch Kunststoffrezyklate ersetzt (hochwertiges werkstoffliches Recycling). Auch vor diesem Hintergrund sollte ein Einsatz der Rezyklate ausschließlich im Verpackungsbereich keine zwingende Voraussetzung sein. Ergänzend sind konkretisierende Leitlinien für Einstufung/Bewertung eines hochwertigen Rezyklats und des Einsatzes denkbar.

Der Fokus der Diskussion im Rahmen dieses Projekts und möglicher Vorgaben zum Rezyklateinsatz liegt bei den Kunststoffverpackungen bzw. kunststoffhaltigen Verpackungen. Im Rahmen von Förderkriterien wären aufgrund der vorgeschlagenen Berücksichtigung der Recyclingfähigkeit für alle Materialarten die Anforderungen der Gruppennützigkeit zu beachten (siehe dazu auch die Überlegungen zu einer Gewichtung von Ein- und Ausgaben in Abschnitt 7.3.4.4).

#### **7.3.2.4 Hochwertiges werkstoffliches Recycling**

Im Verpackungsgesetz ist das hochwertige Recycling zwar benannt, aber eine Legaldefinition liegt noch nicht vor. Der Mindeststandard der Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister (2022), der einen einheitlichen Rahmen für die Bemessung der Recyclingfähigkeit vorgibt, stellt für die Einstufung der Recyclingfähigkeit auf hochwertiges und werkstoffliches Recycling ab. Die Einstufung nach Mindeststandard erfolgt grundsätzlich unter Berücksichtigung der folgenden Mindestanforderungen:

- ▶ Vorhandensein von Sortier- und Infrastruktur für ein hochwertiges werkstoffliches Recycling der Verpackung
- ▶ Die Verpackung muss bezüglich des hochwertig zu verwertendem Anteil sortierbar sein, die Verpackungskomponenten müssen soweit für ein hochwertiges werkstoffliches Recycling erforderlich trennbar sein.

---

<sup>127</sup> Verordnung (EU) 2022/1616 vom 15. September 2022 über Materialien und Gegenstände aus recyceltem Kunststoff, die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen, und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 282/2008, Amtsblatt der Europäischen Union L 243 vom 20.09.2022, S. 3.

- ▶ Keine der Verpackungskomponenten, bzw. im Verpackungsmaterial enthaltenen Stoffe dürfen Recyclingunverträglichkeiten darstellen, die den Verwertungserfolg in der Praxis verhindern können.

Die Einstufungen werden im Mindeststandard differenziert nach Materialgruppe, Untergruppe, Verpackungstyp und Werkstoff der Hauptkomponente vorgenommen.

Die Anforderung zum Vorhandensein der notwendigen Infrastruktur kann zudem im Einzelfall belegt werden über einen wiegescheingestützten Nachweis durch die Verwertungszuführung in ein hochwertiges Recyclingverfahren mit einem Mengenäquivalent. Der Mindeststandard nennt hier als Beispiel transparente PET-A-Monolayer-Schalen und EPS-Boxen. D. h. nur der Inverkehrbringer solcher Verpackungen mit Beteiligung bei einem System, das einen solchen Äquivalenznachweis erbringen kann, könnte für die entsprechend nachgewiesene und ihm zugeordnete Menge von der Abgabe befreit sein.

Die Zunahme an hochgradig recyclingfähigen Verpackungen ist ein wesentliches Ziel der Sonderabgabe. Die hochgradige Recyclingfähigkeit wiederum steht im Zusammenhang mit dem für ein hochwertiges werkstoffliches Recycling verfügbaren Inputmengen. Da auch bei einer vorrangigen Verfolgung eines hochwertigen werkstofflichen Recyclings eine Verwertung der hochgradig recyclingfähigen Verpackungen in chemischen Recyclingverfahren nicht behindert würde, werden diese Verfahren hier nicht weiter betrachtet. Sollten auch chemische Recyclingverfahren als hochwertiges Recycling eingestuft werden, wäre auch hier deren tatsächliche Verfügbarkeit zu berücksichtigen. Auch könnte dann im Rahmen der Auskehrung von Fondsmitteln eine Förderung von chemischen Recyclingverfahren, als eine sinnvolle Ergänzung zur werkstofflichen Verwertung berücksichtigt werden.

Der Zusammenhang von Quotenvorgaben und Anerkennung von Recyclingverfahren wären an anderer Stelle zu thematisieren.

#### **7.3.2.5 Masse der Verpackungen**

Die Einführung einer Sonderabgabe kann unter verschiedenen Zielsetzungen der Inverkehrbringer Auswirkungen auf die Masse der in Verkehr gebrachten Verpackung haben:

Die Systembeteiligungsentgelte haben aufgrund des Massebezugs in der Vergangenheit bereits einen Einfluss auf die Verpackungsentwicklung gehabt. Aufgrund der zusätzlich zu zahlenden Abgabe ist ein ökologisch unerwünschter Effekt nicht auszuschließen, indem Verpackungen mit einem geringeren Gewicht eingesetzt werden, die jedoch nicht hochgradig recyclingfähig sind.

Positiv zu werten wäre eine Umstellung auf hochgradig recyclingfähige Verpackungen bei gleichbleibender oder auch gleichzeitiger Reduktion der Masse.

#### **7.3.3 Variationsmöglichkeiten**

Es sind grundsätzlich verschiedene Variationsmöglichkeiten vorstellbar. Dabei stellt sich insbesondere die Frage, ob die Sonderabgabe

- ▶ nur auf Verpackungen aus Kunststoff, bzw. Verbundverpackungen auf Kunststoffbasis erhoben wird
- ▶ oder alle Verpackungsmaterialien einbezogen werden sollen, im Einzelnen also: Glas, PPK, Eisenmetalle, Aluminium, Getränkekartonverpackungen, sonstige Verbundverpackungen, nicht quotierte Verpackungsmaterialien (wie z. B. Holz, Textil, Naturmaterialien, Keramik)

Aus Sicht der Auftragnehmer\*innen sollten von vorneherein alle systembeteiligungspflichtigen Verpackungsmaterialarten Gegenstand der Sonderabgabe sein.

Das ist wie folgt zu begründen:

- ▶ Keine Ausweichbewegung auf ökologisch nachteilige Materialarten/-verbunde, auf nicht recyclingfähige nicht abgabepflichtige Materialarten.
- ▶ Die Abgrenzung der Verpackungsmaterialien (z. B. Kunststoffverpackung versus Aluminiumverbund; Glasbehälter mit Kunststoffverschluss) wäre bei einseitiger Belastung von Kunststoffverpackungen Gegenstand von Vermeidungsreaktionen definitorischer Art. Gleiches gilt für den Fall, wenn ausschließlich Kunststoffverpackungen und Verbundverpackungen mit dem Hauptmaterial Kunststoff Gegenstand der Sonderabgabe wären.
- ▶ Kunststoffe sind in Verpackungen anderer Materialgruppen mit Kunststoff als Nebenmaterial in sehr erheblichen Tonnagen verarbeitet (z. B. Aluminiumverpackungen, PPK-Verbunde, PPK-Monoverpackungen, Flüssigkeitskartons/Getränk kartons). Diese Minderkomponenten wären dann ebenfalls von einer Sonderabgabe betroffen.

Die nachfolgende Übersicht stellt die wichtigsten Varianten gegenüber.

**Tabelle 14: Varianten in der Ausgestaltung der Sonderabgabe**

Aspekte	Variante A	Variante B (Maximale Ausprägung)
A. Einbezogene Verpackungsmaterialien	Alle Materialarten	Alle Materialarten
B. Abgabepflichtige	Inverkehrbringer von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen	a) Inverkehrbringer von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen b) Inverkehrbringer von Getränkeverpackungen, die dem Einwegpfand unterliegen c) Inverkehrbringer von großgewerblichen Verkaufs- und Umverpackungen d) Inverkehrbringer von Transportverpackungen
C. Abgabe	Nur auf nicht hochgradig recyclingfähige Verpackungen	Unabhängig vom Grad der Recyclingfähigkeit auf alle einbezogenen Materialarten (Auskehrung nach Grad der Recyclingfähigkeit)
D. Abgabekriterium	Recyclingfähigkeit	Recyclingfähigkeit und zusätzlich Rezyklateinsatz

Ergänzende Erläuterungen zu Aspekt C (Abgabe) in der Variante B:

In der Variante B würde zunächst auf jede betreffende Verpackung unabhängig vom Grad der Recyclingfähigkeit eine Abgabe zu entrichten sein. Nach Abschluss des Jahres würde dann auf Nachweis für die hochgradig recyclingfähigen Verpackungen eine Auskehrung erfolgen. Eine weitere mögliche Variante, die hier in der Tabelle nicht aufgeführt ist, wäre eine Staffelung der

Abgabe nach dem Grad der Recyclingfähigkeit. Nach Abschluss eines Jahres würden dann auf die hochgradig recyclingfähigen Verpackungen entsprechende Auskehrungen erfolgen können.

Allerdings begegnen die Varianten aufgrund der engen verfassungsrechtlichen Vorgaben für Sonderabgaben unterschiedlich hohen rechtlichen Hürden (siehe nachfolgend).

### **7.3.4 Rechtliche Einordnung**

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinen zahlreichen Entscheidungen zu Finanzierungs Sonderabgaben wesentliche Merkmale für deren verfassungsrechtliche Zulässigkeit herausgearbeitet.<sup>128</sup> Dazu zählen insbesondere, dass ein besonderer Sachzweck vorliegt (1. Kriterium). Weiterhin, darf nur eine homogene Gruppe zu einer Sonderabgabe herangezogen werden (2. Kriterium), die aufgrund ihrer Sachnähe zu dem Abgabenzweck eine besondere Finanzierungsverantwortung trägt (3. Kriterium). Und schließlich muss das Abgabenaufkommen gruppennützig verwendet werden, d. h. dem Aufgabenzweck nützen (4. Kriterium).<sup>129</sup>

#### **7.3.4.1 Besonderer Sachzweck**

Eine Sonderabgabe ist nur zulässig, wenn der verfolgte Sachzweck über eine reine Mittelbeschaffung für die öffentliche Hand hinausgeht.<sup>130</sup> Dies ist bei den hier vorgesehenen Zielen der Sonderabgabe der Fall. So sollen mit den Mitteln der Sonderabgabe nicht lediglich allgemeine Aufgaben der öffentlichen Hand finanziert werden. Vielmehr soll das hochwertige Recycling von (systembeteiligungspflichtigen) Verpackungen gefördert werden. Bezweckt wird, dass Inverkehrbringer auf hochgradig recyclingfähige Verpackungen umstellen, die Sortierung und das hochwertige Recycling in defizitären Segmenten des Verpackungsrecyclings zu verbessern; und den Einsatz von hochwertigen systemstämmigen Rezyklaten aus den defizitären Segmenten des Verpackungsrecyclings zu steigern.

#### **7.3.4.2 Homogene Gruppe**

Bei der Festlegung der homogenen Gruppe sind verschiedene Akteure, die in § 3 VerpackG genannt sind, denkbar, wie z. B. die Hersteller von Verpackungen (§ 3 Abs. 14 VerpackG) oder die Inverkehrbringer von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen (§ 7 i. V. m. § 3 Abs. 8 VerpackG). Der Gesetzgeber darf bei der Sonderabgabe aber nicht die Gruppe beliebig definieren, sondern die Homogenität muss sich aus der Rechtsordnung oder aus einer in der gesellschaftlichen Wirklichkeit vorgegebenen Interessenlage ergeben.<sup>131</sup> Für die hier vorgesehene Sonderabgabe könnten als homogene Gruppe nach dem VerpackG die Inverkehrbringer von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen definiert werden. Denn für diese hat das VerpackG mit den Regelungen im 2. und 3. Abschnitt des VerpackG eine besondere gemeinsame Interessenlage geschaffen, die diese Gruppe von den anderen Herstellern und Vertreibern (nach der in Kapitel 2 verwendeten Definition im Folgenden „Inverkehrbringer“ genannt) i.S.v. § 4 VerpackG sowie weiteren Akteuren des VerpackG deutlich abgrenzt. So dürfen diese nur Verpackungen in Verkehr bringen, wenn sie sich registriert haben (§ 7 Abs. 1, S. 4; § 9 Abs. 5 S. 1 VerpackG); sie müssen sich an einem dualen System beteiligen (§ 7 Abs. 1 VerpackG) und es gelten für sie höhere materialspezifische Recyclingquoten (§ 16 Abs. 2 VerpackG). Damit

---

<sup>128</sup> Siehe oben Abschnitt 6.5.1.

<sup>129</sup> Weitere Kriterien sind das Vorliegen der Gesetzgebungskompetenz und ein Sachzweck für die Sonderabgabe, der über die reine Mittelbeschaffung hinausgeht. Zum Vorliegen der Kriterien für die hier vorgeschlagene Sonderabgabe siehe: Bulach et. al. (2022a).

<sup>130</sup> BVerfGE, 123, 132, 141 (Holzabsatzfonds); BVerfGE 113, 128, 149 f. (Solidarfonds Abfallrückführung).

<sup>131</sup> BVerfGE 55, 274 (305) – Berufsausbildungsabgabe.

könnten die oben in Variante A genannten „Inverkehrbringer von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen“ eine homogene Gruppe bilden.

Hingegen wäre es bei allen in Variante B genannten Marktakteuren deutlich schwieriger, rechtlich eine homogene Gruppe zu definieren. Bei dieser Variante sollen zusätzlich zu den „Systembeteiligungspflichtigen“ die „Inverkehrbringer von Getränkeverpackungen, die dem Einwegpfand unterliegen“, die „Inverkehrbringer von großgewerblichen Verkaufs- und Umverpackungen“ sowie die „Inverkehrbringer von Transportverpackungen“ einbezogen werden. Diese weiteren Akteure unterfallen aber nicht der Systembeteiligungspflicht, entweder weil sie als pfandpflichtige Einweggetränkeverpackungen gem. § 12 Nr. 2 VerpackG davon ausgenommen sind oder weil sie im Fall von Transportverpackungen und großgewerblichen Verkaufs- und Umverpackungen nicht die Anforderungen des § 7 VerpackG erfüllen („fallen typischerweise nicht beim privaten Endverbraucher als Abfall an“). Damit kann für die Variante B die obige Argumentation zu Variante A nicht greifen. Gleichwohl enthält das VerpackG für diese Inverkehrbringer aber auch Pflichten zur Rücknahme/Sammlung und Wiederverwendung oder Verwertung der Verpackungen entsprechend den Anforderungen in Art. 7 Abs. 1 EU-Verpackungsrichtlinie. Für Einweggetränkeverpackungen werden die Rücknahme- und Verwertungspflichten in § 31 VerpackG geregelt und für die anderen Verpackungen in § 15 VerpackG.

Eine homogene Gruppe könnte sich theoretisch daraus ergeben, dass jeder in Variante B genannte Inverkehrbringer jede Verpackungsart (Transport-, Umverpackungen, Einweggetränkeverpackungen, etc.) herstellt und sie deshalb ein gemeinsames Interesse haben, die Ziele des VerpackG zu erfüllen. Allerdings ist davon nicht auszugehen.

Das Vorliegen einer homogenen Gruppe könnte sich aber bei Variante B auf die gemeinsame Interessenslage der in § 4 VerpackG genannten Marktakteure stützen. § 4 VerpackG enthält für alle Hersteller und Inverkehrbringer von Verpackungen i. S. d. des VerpackG die allgemeine Verpflichtung,<sup>132</sup> die Umweltauswirkungen u. a. beim Recycling auf ein Mindestmaß zu beschränken (§ 4 Nr. 2 VerpackG) und den Anteil von sekundären Rohstoffen an der Verpackungsmasse auf ein möglichst hohes Maß zu steigern ist (§ 4 Nr. 4 VerpackG). Auch die Marktakteure von Variante B sind von dieser Pflicht erfasst. So gilt § 4 VerpackG für sämtliche Hersteller und Inverkehrbringer von Verkaufsverpackungen, Serviceverpackungen, Versandverpackungen, Umverpackungen und Transportverpackungen – unabhängig von dem verwendeten Verpackungsmaterial wie Kunststoff, Glas, Holz etc. (vgl. die Definition in § 3 Abs. 1 i. V. m. § 3 Absätze 12 und 14 VerpackG). Damit ließe sich diese Gruppe von weiteren Marktakteuren des VerpackG, z. B. den Herstellern von Verpackungsmaterialien, oder der Allgemeinheit (den Verbraucherinnen und Verbrauchern) abgrenzen. Zu bedenken ist jedoch, dass § 4 VerpackG nur eine „allgemeine Anforderungen“ an die Hersteller und Inverkehrbringer von Verpackungen stellt, die keine vollzugsfähigen Regelungen enthält und nur bei der Auslegung der Regelungen im VerpackG eine Rolle spielen soll.<sup>133</sup> Gegen die Annahme einer homogenen Gruppe bei Variante B spricht letztlich, dass der deutsche Gesetzgeber für die verschiedenen Verpackungsarten getrennte Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung i.S.v. Art. 7 EU-Verpackungsrichtlinie i. V. m. Art. 8, Art. 8a EU-Abfallrahmenrichtlinie<sup>134</sup> im VerpackG geregelt hat, die unterschiedliche Anforderungen an die Inverkehrbringer aufstellen.

---

<sup>132</sup> Dies entspricht dem Art. 9 i. V. m. Anhang II der Verpackungsrichtlinie, wonach die Vorgaben an die Zusammensetzung, Wiederverwendbarkeit und Verwertbarkeit von allen Verpackungen einzuhalten sind.

<sup>133</sup> Hartwig, in: Flanderka/Stroetmann/Hartwig, Verpackungsgesetz (2020), S. 103ff.

<sup>134</sup> Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien, ABl. L 312 vom 22.11.2008, S. 3.

Anzumerken ist, dass mit dem 2018 eingeführten Art. 7 Abs. 2 EU-Verpackungsrichtlinie, die Mitgliedstaaten ab 2024 verpflichtet sind, für alle Verpackungen „Regime“ der erweiterten Herstellerverantwortung einzuführen.<sup>135</sup> Allerdings ist daraus nicht abzuleiten, dass es sich um ein System/Regime der erweiterten Herstellerverantwortung handeln muss, z. B. derart, dass alle Verpackungsarten einer Systembeteiligungspflicht nach § 7 ff VerpackG unterliegen sollten, da auch individuelle Lösungen möglich sind.<sup>136</sup>

Bei der Variante A lässt sich eine homogene Gruppe entsprechend den Anforderungen für die Sonderabgabe bilden. Für diese Variante werden deshalb die weiteren Anforderungen geprüft. Die Variante B erfüllt die Anforderung an eine homogene Gruppe hingegen nicht und wird nicht weiter geprüft.

#### **7.3.4.3 Finanzierungsverantwortung der Gruppe**

Weiterhin fordert das BVerfG, dass die homogene Gruppe eine Finanzierungsverantwortung (oder auch „Sachnähe“)<sup>137</sup> zu dem mit der Sonderabgabe verfolgten Zweck aufweist:

„Die Erhebung einer Sonderabgabe setzt eine spezifische Beziehung (Sachnähe) zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck voraus. Die mit der Abgabe belastete Gruppe muss dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck evident näherstehen als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit der Steuerzahler. Aus dieser Sachnähe muss eine besondere Gruppenverantwortung für die Erfüllung der mit der außersteuerlichen Abgabe zu finanzierenden Aufgabe entspringen“.<sup>138</sup>

Der Gesetzgeber hat für die Inverkehrbringer systembeteiligungspflichtiger Verpackungen ein gesondertes System der erweiterten Herstellerverantwortung geschaffen (siehe oben im 2. Kriterium). Damit liegt die Verantwortung für die Erreichung der Recyclingquoten durch Sammlung und Verwertung von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen nicht in der staatlichen Gesamtverantwortung oder bei der Gesamtheit der Hersteller und Inverkehrbringer von Verpackungen, sondern bei diesen Inverkehrbringern. Der Gesetzgeber schreibt diesen Inverkehrbringern einen höheren Beitrag zum Erreichen der in § 1 Abs. 4 gespiegelten europäischen Vorgaben für das Recycling von Verpackungen zu als er dies für die anderen Produktverantwortlichen vorsieht. Ferner müssen nur die dualen Systeme (und Branchenlösung) und damit mittelbar die Hersteller systembeteiligungspflichtiger Verpackungen materialspezifische Recyclingquoten gem. § 16 Abs. 2 VerpackG erfüllen, während nicht systembeteiligungspflichtige Verpackungen „lediglich“ vorrangig einer Vorbereitung zur Wiederverwendung oder dem Recycling zuzuführen sind (§ 16 Abs. 5 VerpackG). Aus den vorgenannten Gründen resultiert eine größere Sachnähe dieser Inverkehrbringer zum Zweck der Sonderabgabe, der Förderung des Recyclings und des Rezyklateinsatzes im Fall von nicht hochgradig recyclingfähigen Verpackungen.

#### **7.3.4.4 Gruppennützige Verwendung**

Schließlich muss das Aufkommen der Sonderabgabe im Interesse der Gruppe der Abgabepflichtigen „gruppennützig“ verwendet werden. Insoweit reicht es nach der Rechtsprechung des BVerfG aus, wenn die Mittel im überwiegenden Interesse der Gesamtgruppe

---

<sup>135</sup> Der § 7 Abs. 2 wurde mit der Richtlinie 2018/852 in die Verpackungsrichtlinie aufgenommen und lautet: „Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass bis zum 31. Dezember 2024 gemäß den Artikeln 8 und 8a der Richtlinie 2008/98/EG Regime der erweiterten Herstellerverantwortung eingeführt werden, die sich auf alle Verpackungen erstrecken.“

<sup>136</sup> Petersen/Friedrich: Die Novellierung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes 2020 NVwZ 2021, S. 1 (4).

<sup>137</sup> BVerfGE 124, S. 348, Rn. 72.

<sup>138</sup> BVerfGE 55, S. 274 –Berufsbildungsabgabe.

verwendet werden; die Mittel müssen aber nicht im spezifischen Interesse jedes einzelnen Abgabepflichtigen verwendet werden.

Mit der Sonderabgabe sollen die Inverkehrbringer nicht hochgradig recyclingfähiger Verpackungen so gefördert werden, dass durch ihre Produktionsänderung die Recyclingfähigkeit von Verpackungen verbessert wird und der Einsatz von Rezyklaten aus defizitären Segmenten des Verpackungsrecyclings ansteigt. Ferner sollen auch die Strukturen und Anlagen für die Sortierung und das Recycling von Verpackungen angepasst und ausgebaut werden. Durch die Finanzierung der beiden vorgenannten Aufgaben profitieren alle Inverkehrbringer von nicht hochgradig recyclingfähigen Verpackungen. Sie werden bei der Aufgabe, recyclingfähigere Verpackungen in Verkehr zu bringen und den Rezyklateinsatz zu steigern, unterstützt. Entweder direkt, indem sie bei der Entwicklung neuer Verpackungen oder bei ihrer Produktionsumstellung finanziell unterstützt werden, oder indirekt, durch eine bessere Sortier- und Recyclinginfrastruktur, die zu einer größeren Verfügbarkeit von Rezyklaten führt bzw. zum Erreichen der Recyclingquoten beiträgt sowie Verpackungen recyclingfähig werden lässt, indem bislang nicht (ausreichend) bestehende Sortier- und Verwertungspfade eröffnet werden.

Der Einnahmentopf speist sich aus Sonderabgaben auf nicht hochgradig recyclingfähige Verpackungen gleich welchen Verpackungsmaterials. Allerdings ist davon auszugehen, dass ein Großteil der Einnahmen sich aus nicht hochgradig recyclingfähigen Kunststoffverpackungen und Verbundverpackungen ergibt und nur ein geringer Anteil aus anderen nicht hochgradig recyclingfähigen Verpackungen. Um eine gruppennützige Verwendung zu gewährleisten und keine Ungleichbehandlung zwischen Abgabepflichtigen zu schaffen, müssten auch auf der Ausgabenseite bzw. bei den zu fördernden Maßnahmen diese Gewichtung berücksichtigt werden. Folglich würden Kunststoffe und Verbunde ausgabenseitig bei Maßnahmen zur Rezyklatgewinnung und des Rezyklateinsatzes einen Schwerpunkt bilden. Um diese Anforderungen umzusetzen, müssten entsprechende Regelungen an die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Fonds in der Sonderabgabenregelung getroffen werden.<sup>139</sup> Diese Regelungen dürften eine komplexere Austarierung der jährlichen Einnahmen- und Ausgabenseite erfordern.

Da es sich bei der Sonderabgabe um ein Regime der erweiterten Herstellerverantwortung i. S. d. Art. 7 Abs. 2 EU-Verpackungsrichtlinie i. V. m. Art. 8, Art. 8a EU-Abfallrahmenrichtlinie handeln dürfte,<sup>140</sup> bei dem die Sonderabgabepflichtigen finanzielle Beiträge leisten, sind bei der Ausgestaltung die Anforderungen des Art. 8a Abs. 4 EU-Abfallrahmenrichtlinie einzuhalten. Dazu zählen ein Kostendeckungsgebot (Art. 8a Abs. 4 Unterabsatz 1 Satz 1 lit. a Abfallrahmenrichtlinie), eine Festsetzungsvorgabe (Art. 8a Abs. 4 Unterabsatz 1 Satz 1 lit. b Abfallrahmenrichtlinie) und ein Kostenüberschreitungsverbot sowie ein Transparenzgebot (Art. 8a Abs. 4 Unterabsatz 1 Satz 1 lit. c Abfallrahmenrichtlinie).

### **7.3.5 Instrumentenbewertung**

#### **7.3.5.1 Rechtssicherheit**

Die Verfassungsmäßigkeit des Instruments wurde im Rahmen der orientierenden Arbeiten zu möglichen Instrumenten geprüft. Für dieses Instrument der Sonderabgabe besteht keine EU-rechtliche Vorgabe zur Einführung. Das Konzept zur Ausschüttung der Einnahmen

---

<sup>139</sup> Vgl. So auch für den Fall einer privatrechtlichen Ausgestaltung eines Fonds: Hilf et. al. (2022).

<sup>140</sup> Ebenda.

(Förderkonzept) erfordert vorab als Beihilferegelung eine Genehmigung durch die EU-Kommission unter wettbewerbsrechtlichen Gesichtspunkten. Die EU-Kommission könnte die Genehmigung auch unter Auflagen erteilen, mit denen die Kommission auf die Ausgestaltung Einfluss nimmt. Im Hinblick auf eine Prognose des Ausgangs dieser Prüfung lässt sich feststellen, dass das Konzept sich in die Strategie des EU-Abfallrechts einfügt und geeignet ist, zur Erreichung der EU-rechtlichen Ziele und Vorgaben beizutragen. Das Instrument knüpft an die insoweit nicht als problematisch erachteten bestehenden Instrumente der Produktverantwortung im Verpackungsbereich an. Von daher dürfte eine beihilferechtliche Genehmigung erreichbar sein.

Eine Verwendung der Mittel aus der Sonderabgabe für die Begleichung der nationalen Zahlung der EU-Eigenmittel für nicht recycelte Kunststoffverpackungen ist nicht möglich. Die Abgabe kann nicht in den Bundeshaushalt, sondern nur in einen gesonderten Fonds fließen.

Entscheidend ist, dass das Instrument den strengen Kriterien des BVerfG zu Gruppenhomogenität, Gruppenverantwortung und gruppennütziger Mittelverwendungen genügt. Die Einordnung der Inverkehrbringer von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen nach VerpackG würde den Anforderungen an die Gruppenhomogenität genügen. Eine Ausdehnung auf sämtliche Hersteller und Inverkehrbringer aller Verpackungsarten wird als deutlich unsicherer eingeschätzt als bei den systembeteiligungspflichtigen Inverkehrbringer.

Daher wird das Instrument mit dem Fokus auf diese Verpackungen beschrieben. Die Gruppenverantwortung ergibt sich aus den besonderen Pflichten für diese Gruppe nach VerpackG. Die Auszahlung der Mittel aus der Sonderabgabe an Hersteller, die recyclingfähige Verpackungen herstellen und/oder Rezyklate einsetzen sowie die Auskehrung zur Verbesserung der Infrastruktur (Sortier- und Recyclinganlagen) würde einer gruppennützigen Mittelverwendung entsprechen (siehe Abschnitt 7.3.4).

Die Einnahmen des Sonderfonds sollen nach vorab festgelegten Kriterien an die Mittelempfänger weitergeleitet werden. Entsprechend dem Förderziel des Fonds wären die Fondsmittel zielgerichtet zu verwenden für:

- ▶ Inverkehrbringer, die unter noch zu definierenden Voraussetzungen auf hochgradig recyclingfähige Verpackungen umstellen,
- ▶ die Förderung der Sortierung und des hochwertigen Recyclings in defizitären Segmenten des Verpackungsrecyclings; und
- ▶ für den Einsatz von hochwertigen systemstämmigen Rezyklaten aus den defizitären Segmenten des Verpackungsrecyclings.

Für die Verwaltung des Sonderfonds kämen in Frage:

- ▶ eine Bundesoberbehörde (z. B. Umweltbundesamt),
- ▶ eine mit der Verwaltung des Sonderfonds Beliehene (z. B. ZSVR) oder
- ▶ die Neugründung einer bundesunmittelbaren Anstalt des öffentlichen Rechts.<sup>141</sup>

Sofern die ZSVR nicht für die Verwaltung des Fonds zuständig wäre, ist zu klären, in welchem Rahmen ein Datenaustausch zwischen der ZSVR und dem Fondsträger erforderlich und auch möglich wäre. Hier besteht die Herausforderung in der Vermeidung von Doppelstrukturen und

---

<sup>141</sup> Bulach et. al. (2022a).

den damit verbundenen zusätzlichen Kosten. Aufgrund des bei der ZSVR geführten Herstellerregisters und der gemeldeten Daten zu den systembeteiligungspflichtigen Verpackungen liegen dort die notwendigen Informationen für eine Überprüfung der Einordnung und Plausibilisierung von Daten vor. Hinsichtlich der Auskehrungen wäre zu klären, wie diese benachteiligungsfrei gestaltet werden können, da sowohl die Inverkehrbringer der abgabepflichtigen Verpackungen als auch die damit belieferten Anlagen auch außerhalb von Deutschland angesiedelt sind. Zu beachten ist, dass das Abgabenaufkommen im Verhältnis zur Höhe der ausgekehrten Mittel stehen muss.

### **7.3.5.2 Ökologische Lenkungswirkungen**

#### **7.3.5.2.1 Lenkungswirkungen in der Übersicht**

##### **Gewünschte Lenkungswirkungen**

Die Auswirkung der Sonderabgabe ist die Verteuerung von Verpackungen, die nicht hochgradig recyclingfähig sind sowie über die Auskehrung die Förderung von hochwertigen werkstofflichen Recyclingverfahren und der Erzeugung/Einsatz von hochwertigen Rezyklaten. Als Folge sind insbesondere die folgenden Lenkungswirkungen zu erwarten:

- ▶ Steigerung des Anteils hochgradig recyclingfähiger Verpackungen
- ▶ Technologische Weiterentwicklung in defizitären Bereichen
- ▶ Förderung der Produktion hochwertiger (systemstämmiger) Rezyklate, die Primärmaterial in originären Anwendungen ersetzen können (in Verpackungen oder anderen Produkten)

##### **Ungewünschte Lenkungswirkungen**

Sofern keine Ausweitung auf alle Verpackungsmaterialien erfolgt, ist davon auszugehen, dass Kunststoffverpackungen bzw. Kunststoffverbundverpackungen vermehrt durch Glas-, PPK- und Metallverpackungen oder nicht quotierte Materialarten substituiert werden. Die Substitution ist dabei nicht immer ökologisch vorteilhaft. Die Abgrenzung zwischen Verbunden und Reinmaterial analog zum VerpackG kann ebenfalls unerwünschte Anreize im Bereich der Einstufung zur Materialart setzen. Sofern ausschließlich Kunststoffverbunde (d. h. Kunststoff als Hauptmaterial) unter die Abgabe fallen, wäre eine abweichende Systematik zur Gruppierung nach VerpackG die Folge. Dieses würde die Überprüfbarkeit der korrekten Einstufung weiter erschweren. Ebenfalls unerwünscht wäre eine Materialreduktion zu Lasten der Recyclingfähigkeit. Auch eine starke Materialzunahme, um die Recyclingfähigkeit zu sichern, kann negative Folgen haben.

### **7.3.5.3 Finanzmittel aus der Sonderabgabe**

#### **7.3.5.3.1 Aufkommen aus der Sonderabgabe**

Verpackungen aus den Materialarten Glas, PPK, Aluminium und Eisenmetalle weisen eine hohe durchschnittliche Recyclingfähigkeit auf, so dass für diese Materialarten nur einen geringen Anteil an den Fondseinnahmen haben werden. Getränkekartons haben eine relative einheitliche Recyclingfähigkeit mit einer ggf. hochgradigen Ausprägung. Nicht quotierte Materialarten sind derzeit nicht recyclingfähig. Und Verpackungen aus Kunststoff und sonstigen Verbunden weisen eine mittlere durchschnittliche Recyclingfähigkeit aus (Schüler 2022).

Die Berechnungsgrundlage für die zu zahlende Abgabe sollte die Masse der in Verkehr gebrachten nicht hochgradig recyclingfähigen Verpackungen sein, da die Abrechnung nach Masse auch mit der Systematik der Systembeteiligung korrespondiert.

Nach einer repräsentativen Analyse des LVP-Sammelgemisches sind nach Angaben des Institutes cyclos HTP rund 53,3 % der erfassten Kunststoffverpackungen zu über 90 % recyclingfähig. Rund 25 % sind nicht oder nur geringfügig recyclingfähig (0 – 30 % recyclingfähig). Aufgrund ihrer Massenrelevanz wird in der nachfolgenden Tabelle das Aufkommen aus der Sonderabgabe überschlägig und beispielhaft für Kunststoffe berechnet.<sup>142</sup>

**Tabelle 15: Überschlägige Berechnung des Aufkommens aus der Sonderabgabe für Kunststoffe**

Materialart	Bezug Marktmenge – privater Endverbrauch (2020)	Beteiligungsmenge (2020) – Schätzwert (ohne Branchenlösungsmenge) (Annahme 75 % Beteiligungsgrad)
Kunststoffe (ohne Einwegpfand) <sup>1)</sup>	1.652.800 t	1.239.600 t
Anteil nicht hochgradig recyclingfähiger Verpackungen		46,7 %
Nicht hochgradig recyclingfähige Kunststoffverpackungen	771.858 t	578.893 t
Abgabe		300 €
Einnahme Fonds (1. Jahr)	231.557.280 €	173.667.960 €

1) Angaben zu Marktmenge von Kunststoffen und Einweg-Kunststoff-Getränkeflaschen nach GVM

Die Einnahmen des Fonds werden Schwankungen unterliegen mit der Tendenz, jährlich abzunehmen, bedingt durch die zu erwartende Lenkungswirkung. Dieses wäre insbesondere bei Fördermaßnahmen mit einer Laufzeit von mehr als einem Jahr zu beachten.

### 7.3.5.3.2 Finanzierungsbeitrag der Sonderabgabe zu den EU-Eigenmitteln

Die Mittel aus der Sonderabgabe fließen in einen Sonderfonds ein und können nur gruppennützig verwendet werden. Die Finanzierung des EU-Eigenmittels ist keine Aufgabe, die alleine der Gruppe der Abgabepflichtigen zukäme.

Mit Einführung einer Sonderabgabe ist ein Anstieg der hochgradig recycelbaren Verpackungen sowie eine Zunahme der recycelten Verpackungen zu erwarten. Letzteres insbesondere auch im Zusammenhang mit der Gestaltung der Quotenvorgaben. Dieses kann in Konsequenz den Beitrag zu den EU-Eigenmitteln senken.

### 7.3.5.3.3 Schlussfolgerungen

Festzuhalten ist, dass die Sonderabgabe nicht geeignet ist, das EU-Eigenmittel der „Plastikabgabe“ zu finanzieren.

Die Sonderabgabe ist geeignet,

- ▶ zu einer Steigerung hochgradig recyclingfähiger Verpackungen beizutragen,
- ▶ Mittel zu generieren, um die Sortier- und Recyclinginfrastruktur weiterzuentwickeln,
- ▶ die den Anteil hochwertig werkstofflich verwerteter Verpackungen zu steigern,
- ▶ die Erzeugung hochwertiger Rezyklate zu stärken.

<sup>142</sup> Bulach et. al. (2022a), S.183.

Diese Effekte können insbesondere erwartet werden, wenn

- ▶ nicht nur systembeteiligungspflichtige Kunststoffverpackungen der Sonderabgabe unterliegen, sondern alle systembeteiligungspflichtigen Verpackungen unabhängig von der Materialart

Um eine umfassende Marktdurchdringung der gewünschten Effekte zu erreichen, wäre es sinnvoll durch eine Ausweitung der Systembeteiligungspflicht, auch die Verpackungen aus dem gewerblichen Bereich einzubeziehen, die derzeit nicht unter die Systembeteiligungspflicht fallen. Mindestens wäre eine vereinfachte Abgrenzung zwischen diesen Bereichen zielführend, um Fehleinstufungen zu vermeiden.

#### **7.3.5.3.4 Gesicherte Finanzmittel zur Förderung der Kreislaufwirtschaft (Wirtschaftsakteure)**

Aus der Sonderabgabe können Finanzmittel zur Förderung der Kreislaufwirtschaft generiert werden.

- ▶ Die Höhe der verfügbaren Finanzmittel lässt sich (mit Einschränkungen vor allem für das erste Jahr) schätzen
- ▶ Mit Eintritt der Lenkungswirkung sinken die verfügbaren Mittel.

Hier sind insbesondere in den Anfangsjahren noch Sprünge zu erwarten, die im Zusammenhang stehen mit anfänglichen Fehleinstufungen oder fehlenden Einstufungen. Da das leitende Identifikationsmerkmal die Systembeteiligungspflicht ist, würden diejenigen, die sich entgegen einer korrekten Auslegung nicht als Inverkehrbringer systembeteiligungspflichtiger Verpackungen einstufen („Trittbrettfahrer“) auch grundsätzlich der Zahlung der Sonderabgabe entziehen. Die Abgrenzung zur Einstufung der systembeteiligungspflichtigen Verpackungen zu den nicht-systembeteiligungspflichtigen Verpackungen ist nicht in allen Fällen trivial, so dass eine Vereinfachung zur Abgrenzung zwischen diesen Bereichen auch ein Teil der Lösung sein könnte.

Die Sonderabgabe wird sich rückwirkend auf die gemeldeten tatsächlichen Mengen und nicht die Prognosemengen beziehen müssen. Daher ist eine Berechnung des Aufkommens für ein Jahr nur rückwirkend möglich.

Bei einer Ansiedlung des Fonds im hoheitlichen Bereich bei der ZSVR könnten im Rahmen der Istmengenmeldungen zusätzlich Angaben zur Masse der hochgradig recyclingfähigen Verpackungen und den nicht hochgradig recyclingfähigen Verpackungen gemacht werden. Sofern ein Unternehmen keine Angaben hierzu macht, wäre davon auszugehen, dass die Gesamtmasse der systembeteiligten Verpackungen bzw. an einer Branchenlösung beteiligten Verpackungen zu 100 % der Abgabe unterliegen. Hier ist damit zu rechnen, dass Nachmeldungen/Nachbesserungen erfolgen, sobald der Abgabenbescheid bei den betreffenden Inverkehrbringern eingegangen ist.

Klärungsbedürftig ist jedoch, in welcher Höhe tatsächlich Auskehrungen aus dem Fonds erfolgen können. Dabei ist auch zu beachten, dass die Abgabepflicht sich zwar auf systembeteiligungspflichtige Verpackungen, die in Deutschland in Verkehr gebracht werden, bezieht. Die Gruppe der Inverkehrbringer hat jedoch ihren Sitz nicht nur in Deutschland oder dem EU-Ausland. Auch Recyclinganlagen, die mit Material der Systeme beliefert werden, haben ihren Sitz auch außerhalb von Deutschland. Und umgekehrt werden Recyclinganlagen in Deutschland auch mit Material aus anderen Ländern beliefert. Hier besteht die Herausforderung in der Erstellung der Kriterien für die Auskehrungen und die Überprüfung der Bezugsberechtigten und der Mittelverwendung.

### 7.3.5.4 Vollzugsaufwand

Der Vollzugsaufwand zur Sonderabgabe hängt ab von der konkreten Ausgestaltung, der Zuständigkeit für den Fonds, den Rahmenvorgaben des Verpackungsgesetzes und den Möglichkeiten von nicht intendierten Ausweichbewegungen.

#### 7.3.5.4.1 Allgemeiner Vollzugsaufwand

Nachfolgend erfolgt eine Einschätzung zum Aufwand der materiell-rechtlich zu regelnden Punkte:

#### Übersicht: Regelungsbereiche der Sonderabgabe

Regelungsbereich	Aufwand	Anmerkungen
Definition der Normadressaten (Inverkehrbringer)	Sehr gering	Analog zu den Verpflichteten gemäß VerpackG
Definition der Bemessungsgrundlage	Mittel bis hoch	Positivkatalog und ergänzend nicht abschließender Negativkatalog mit regelmäßiger Überprüfung und Anpassung.
Höhe und Ausdifferenzierung der Sonderabgabe	Sehr gering	Sofern alle Materialarten der systembeteiligungspflichtigen Verpackungen mit gleicher Abgabenhöhe berücksichtigt werden.
Überprüfung der korrekten Einstufung zur Abgabepflicht bei den Inverkehrbringern	Mittel bis hoch	Für den größten Anteil der Verpackungen möglich im Rahmen von Prüfungen zur Vollständigkeitserklärung, dadurch hier etwas erhöhter Prüfaufwand. <sup>143</sup> Darüber hinaus stichprobenartige gesonderte Prüfungen bei nicht VE-Pflichtigen. Zu berücksichtigen ist weiterhin, dass Abgabepflichtige ihren Sitz auch außerhalb von Deutschland haben.
Vollzugsaufwand	Sehr hoch	Sofern der Fonds bei einer neu einzurichtenden Stelle angesiedelt wird, ergibt sich ein höherer Aufwand.  Allgemein: Erhebung der Sonderabgabe über Verwaltungsakte, Prüfung der gemeldeten Daten  Ausgestaltung des Sonderfonds (organisatorisch, Mittelauskehrung): Organisation und Verwaltung Einnahme und Auskehrungen, Fachgremium für weitere Festlegungen, Kriterien zur Auskehrung, Überprüfung

<sup>143</sup> Mit Stand 23.08.2022 hatten insgesamt 5.307 Unternehmen eine Vollständigkeitserklärung für das Nachweisjahr 2021 bei der ZSVR hinterlegt.

Regelungsbereich	Aufwand	Anmerkungen
Zusätzlicher Regelungsbedarf	Hoch	Mittelverwendung (Erfolgskontrolle), ... Rechtlicher Rahmen zum Fonds (Gesetz und Abgabeverordnung), zur Festlegung der Sonderabgabe und den Auskehrungen, ...

Am Beispiel des Einwegkunststofffondsgesetzes<sup>144</sup> können Rückschlüsse zum Aufwand für die Einrichtung eines gesonderten Fonds gezogen werden.

Normadressaten der Sonderabgabe sind in dem hier vorgeschlagenen Modell die Inverkehrbringer systembeteiligungspflichtiger Verpackungen. Insofern besteht für den Gesetzgeber nicht die Notwendigkeit einer gesonderten Definition der unmittelbar Verpflichteten. Bezüglich der Einordnung der Verpackungsart als grundsätzlich systembeteiligungspflichtig, ist zu empfehlen, die Abgrenzung zwischen systembeteiligungspflichtigen und nicht-systembeteiligungspflichtigen zu vereinfachen (siehe hierzu auch Ausführungen im Kapitel 7.2.6.10.1).

Es ist davon auszugehen, dass der überwiegende Anteil der Inverkehrbringer auch nicht hochgradig recyclingfähige Verpackungen in Verkehr bringt. Ende 2021 waren bei der ZSVR insgesamt 233.000 Unternehmen registriert, die systembeteiligungspflichtige Verpackungen in Verkehr bringen. Mit der Registrierungsspflicht zum 01.07.2022 für alle Hersteller stieg die Zahl der registrierten Unternehmen Anfang 2023 auf rund 682.000 an, davon 657.146 Hersteller mit Verpackungen mit Systembeteiligungspflicht.<sup>145</sup>

#### 7.3.5.4.2 Verpflichtete: Inverkehrbringer

Bei Einführung der Sonderabgabe wäre die Einstufung von Verpackungen durch die Inverkehrbringer im Hinblick auf eine hochgradige Recyclingfähigkeit erforderlich, sofern eine Befreiung von der Abgabe in Anspruch genommen werden soll. Sofern keine Einstufung erfolgt, ist für die betreffende Verpackungsmenge des jeweiligen Herstellers die Abgabe zu entrichten.

Der Inverkehrbringer ist für den Nachweis des Befreiungstatbestandes zuständig. Hierzu sind die dann geforderten Nachweise (entweder vereinfacht nach einem Standard oder vertieft auf der Grundlage einer Einzelfallbetrachtung) zu erbringen. Die Einstufung zur Recyclingfähigkeit wäre zu den Verpackungen der einzelnen Produkte im Warenwirtschaftssystem oder in der jeweiligen Unternehmensdokumentation zusätzlich zu berücksichtigen.

Sofern der Inverkehrbringer nicht selbst Hersteller der Verpackung ist, sind differenzierte Informationen vom Lieferanten zur Verpackung erforderlich oder alternativ, sofern der Lieferant sämtliche Bestandteile der finalen Verpackung liefert, eine Einstufung hinsichtlich einer hochgradigen Recyclingfähigkeit durch diesen vorzunehmen. Hierzu sind weitergehende Regelsetzungen erforderlich, in welcher Form der Nachweis bzw. die Dokumentation erfolgen kann. Der Aufwand liegt insbesondere in der korrekten Einstufung und der Pflege der Stammdaten sowie der Nachweisführung. Bei gesonderter Nachweisführung ist eine Beauftragung Dritter erforderlich.

<sup>144</sup> Gesetz zur Umsetzung bestimmter Regelungen der EU-Einwegkunststoffrichtlinie - Referentenentwurf (Bearbeitungsstand 15.07.2022) des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, <https://www.bmu.de/gesetz/referentenentwurf-des-gesetzes-zur-umsetzung-bestimmter-regelungen-der-eu-einwegkunststoffrichtlinie>, Download am 26.07.2022

<sup>145</sup> Kardetzky, M. (2023).

Sofern die Abgabe unabhängig von der Materialart erhoben wird, könnte die Hinterlegung der notwendigen Angaben beim Inverkehrbringer vereinfacht auf der Ebene der Gesamtverpackung erfolgen. Eine eventuelle fehlerhafte Zuordnung zur Materialart bei der Systembeteiligung hätte hier keine Auswirkung.

Die Gesamtabgabenhöhe errechnet sich aus der Masse der in Verkehr gebrachten Verpackungen, die nicht nachweislich hochgradig recyclingfähig sind, multipliziert mit dem Abgabebetrag.

### **7.3.5.5 Kostengerechtigkeit im Sinne des Verursacherprinzips**

#### **7.3.5.5.1 Nichtbeteiligung**

Es kann unterstellt werden, dass für die nicht an Systemen oder Branchenlösungen beteiligten systembeteiligungspflichtigen Verpackungen im gleichen Umfang auch keine Sonderabgabe entrichtet wird. Zudem erhöht die Sonderabgabe ggf. den Anreiz, sich nicht konform zum VerpackG zu verhalten. Gleichzeitig ist zu erwarten, dass die Einführung der Registrierungspflicht seit 01.07.2022 für alle Inverkehrbringer und Vollzug zu einer stärkeren Transparenz führt und die Umgehung der Pflichten erschwert.

Der Nichtbeteiligungsgrad betrug 2020<sup>146</sup> rund:

- ▶ LVP: 25 %
- ▶ PPK: 23 %
- ▶ Glas: 9 %

#### **7.3.5.5.2 Bewertung der Kostengerechtigkeit**

Alle systembeteiligungspflichtigen Verpackungen fallen unter die Regelung. Es sind keine Ausnahmen wie Schwellenwerte nach Masse, Umsatz oder Größe des Unternehmens vorgesehen. Da die Abgabe auf alle systembeteiligungspflichtigen Verpackungen, die nicht hochgradig recyclingfähig sind, zu entrichten ist, sind alle Mitglieder der homogenen Gruppe der entsprechenden Inverkehrbringer abgabepflichtig. Ein Verstoß gegen die Vorgaben des Verpackungsgesetzes durch Nichtbeteiligung beteiligungspflichtiger Verpackungen würde im Falle der Nichtaufdeckung dazu führen, dass auch die Sonderabgabe auf nicht hochgradig recyclingfähige Verpackungen nicht gezahlt würde. Ein Verstoß gegen rechtliche Vorgaben ist jedoch nicht als Nachteil bei einer Bewertung der Kostengerechtigkeit einzustufen.

Die Abgabe kann durch die Verwendung hochgradig recyclingfähiger Verpackungen vermieden werden. Für die Unterstützung bei der Umstellung hin zu hochgradig recyclingfähigen Verpackungen käme auch unter noch zu definierenden Voraussetzungen eine Verwendung von Mitteln aus dem Fonds in Frage. Weiterhin besteht ein Einfluss auf die Höhe der insgesamt zu entrichtenden Abgabe über die Masse der Verpackungen. D. h. Materialeinsparungen hätten ebenfalls eine mindernde Wirkung auf die Höhe der Zahlung.

### **7.3.5.6 Anwendbarkeit auf Produkte und Verpackungen jenseits der Systembeteiligungspflicht aus VerpackG**

#### **7.3.5.6.1 Ausweitung auf nicht-systembeteiligungspflichtige Verpackungen**

In der bisherigen Betrachtung beschränkt sich die Sonderabgabe auf Verpackungen des privaten Endverbrauchs bzw. auf systembeteiligungspflichtige Verpackungen. Eine mögliche Ausweitung wird im Folgenden zunächst unabhängig von den ggf. rechtlichen Beschränkungen erörtert.

---

<sup>146</sup> Nach Ergebnissen einer unveröffentlichten Studie der GVM für die ZSVR.

Folgende Verpackungen sind von der Systembeteiligungspflicht ausgenommen:

- ▶ Bepfandete Einweg-Getränkeverpackungen
- ▶ Verpackungen, die überwiegend bei nicht-privaten Endverbrauchern anfallen (großgewerbliche Verkaufs- und Umverpackungen)
- ▶ Transportverpackungen
- ▶ Mehrwegverpackungen
- ▶ Verpackungen schadstoffhaltiger Füllgüter
- ▶ Als nicht systemverträglich eingestufte Verpackungen

Nachfolgend wird auf die vier erstgenannten Punkte eingegangen.

#### *7.3.5.6.1.1 Ausweitung auf bepfandete Einweg-Getränkeverpackungen*

Die Einstufung einer Verpackung als pfandpflichtig erfolgt auf der Grundlage von § 31 VerpackG. Inverkehrbringer bepfandeter Einweg-Getränkeverpackungen müssen sich an einem bundesweit tätigen, einheitlichen Pfandsystem beteiligen (organisiert von der DPG). Hierüber erfolgt auch eine Registrierung. Die betreffenden Inverkehrbringer führen keine Beteiligungsentgelte an duale Systeme ab. Im Hinblick auf die Voraussetzungen der Sonderabgabe könnten auch diese Inverkehrbringer als homogene Gruppe verstanden werden. Ob in diesem Fall auch die übrigen Anforderungen an die Gruppenverantwortung und die gruppennützige Verwendung der Abgabeeinnahmen erfüllt sind, wäre noch zu prüfen.

Mit der Ausweitung der Registrierungspflicht seit 01.07.2022 müssen sich auch die Inverkehrbringer von pfandpflichtigen Verpackungen bei der ZSVR registrieren.

Die Hersteller<sup>147</sup> von Einweggetränkeflaschen, die hauptsächlich aus PET bestehen, dürfen diese Flaschen gemäß § 30 a VerpackG ab 01.01.2025 nur in Verkehr bringen, wenn sie jeweils zu mindestens 25 Masseprozent aus Kunststoffrezyklaten bestehen. Dieses entspricht der Vorgabe der EU-Einwegkunststoffrichtlinie. Allerdings gibt es (noch) keine konkreten Vorgaben zur Nachweisführung und Herkunft des Rezyklates.

Zur Recyclingfähigkeit dieser Verpackungen enthält das VerpackG keine Vorgaben. So gelten für bepfandete Einweg-Getränkeverpackungen keine Verwertungsquoten und eine Pflicht zur Erststellung von Mengenstromdokumentationen wurde erst mit der Änderung des VerpackG in 2021 eingeführt (s. § 31 Abs. 3 VerpackG). Nachweispflichtig ist der zur Rücknahme verpflichtete Vertreiber, der über die Erfüllung der Rücknahme- und Verwertungsanforderungen Nachweis führen muss. Diese Nachweise sind den zuständigen Landesbehörden, in deren Gebiet der Vertreiber ansässig ist, nur auf deren Verlangen vorzulegen. Die Marktmenge ist für 2022 mit rund 450.000 t über alle Materialarten angegeben. 2019 wurden nach GVM in Deutschland 390.600 t PET-Einwegpfandflaschen über das Pfandsystem erfasst. Diese PET-Flaschen wurden 2019 überwiegend in hochwertigen werkstofflichen Verfahren verwertet (Bottle-to-bottle und Produktion von Folien).<sup>148</sup>

Eine Einbindung in das Modell der Sonderabgabe wird nicht von vorneherein ausgeschlossen. Viele der in Kapitel 7.2.6.10.1.1 genannten Aspekte gelten jedoch auch hier.

---

<sup>147</sup> Hier ist der Hersteller gemeint im Sinne des Vertreibers, der die Verpackung erstmalig in Verkehr bringt. Dies weicht ab von der vorab verwendeten Begrifflichkeit des Inverkehrbringers, der sich auf die erstmalig mit Ware befüllte Verpackung bezieht.

<sup>148</sup> GVM (2020).

#### 7.3.5.6.1.2 Mehrwegverpackungen

Da Inverkehrbringer von Mehrwegverpackungen seit 01.07.2022 sich ebenfalls bei der ZSVR registrieren müssen, liegen hierzu zukünftig konkrete Angaben über den Kreis der betreffenden Unternehmen vor. Mehrwegverpackungen müssen gem. § 3 Abs. 3 VerpackG dazu konzipiert und bestimmt sein, nach dem Gebrauch mehrfach zum gleichen Zweck wiederverwendet zu werden. Zudem wird deren tatsächliche Rückgabe und Wiederverwendung durch eine ausreichende Logistik ermöglicht sowie durch geeignete Anreizsysteme, in der Regel durch ein Pfand, gefördert. Mehrwegverpackungen sind per Definition nicht eingegrenzt hinsichtlich der Art des Abnehmers. Für Getränke, die an private Endverbraucher vertrieben werden, werden in einem relevanten Umfang Mehrwegverpackungen (aus Glas oder Kunststoff) eingesetzt.

Mehrwegverpackungen erfüllen den Vorrang der Wiederverwendung, Recyclingfähigkeit oder Rezyklateinsatz stehen nicht im Vordergrund der Fragestellungen. Das Verpackungsgesetz gibt als allgemeines Ziel einen Anteil von in Mehrwegverpackungen abgefüllten Getränken in Höhe von mindestens 70 % vor. Diese Quote wird bei weitem noch nicht erfüllt. 2020 betrug der Mehrweganteil für Getränke 43,1 %.<sup>149</sup>

Eine Einbindung von Getränke-Mehrwegverpackungen in das Modell wird nicht vorgeschlagen.

#### 7.3.5.6.1.3 Transportverpackungen, großgewerbliche Verpackungen

Für Transportverpackungen und Verkaufs- und Umverpackungen, die in der Industrie (im Großgewerbe) anfallen, sind weder Recyclingquoten zu erfüllen, noch bestehen Vorgaben an Rezyklateinsatz (Ausnahme sofern unter § 31 a fallend) oder Recyclingfähigkeit. Auch für diese Verpackungsarten gilt ab 01.07.2022 eine Registrierungspflicht der Inverkehrbringer, d. h. derjenigen, die die Verpackung erstmalig mit Ware befüllt gewerbsmäßig in Verkehr bringen. Diese Verpackungen unterliegen nicht der Systembeteiligungspflicht. Die Rücknahme und Verwertung der Verpackungen sind über verschiedene Wege zulässig. Die zu erstellende Nachweisdokumentation ist nur auf Anfrage der jeweiligen Landesbehörde vorzulegen (s. § 15 Abs. 3 VerpackG).

Eine Einbindung der Transportverpackungen sowie von Verkaufs- und Umverpackungen, die überwiegend bei nicht-privaten Endverbrauchern anfallen, in das Modell der Sonderabgabe wird unter den jetzigen Rahmenbedingungen nicht empfohlen.

#### 7.3.5.7 Ökonomische Aspekte

Folgende ökonomische Aspekte ergeben sich aus diesem Instrument:

- ▶ Auch wenn die Höhe der Sonderabgabe festgeschrieben ist, sind die Mittelaufkommen jährlichen Änderungen unterworfen.
- ▶ Die Umstellung auf hochgradig recyclingfähige Verpackungen kann zusätzliche Investitionen in der Produktion der Verpackungen oder der Abfüllung erfordern.
- ▶ Die Umstellung auf hochgradig recyclingfähige Verpackungen wird in der Regel mit veränderten Kosten im Einkaufspreis des Verpackungsmaterials/der Verpackung einhergehen.
- ▶ Die notwendigen Umstellungszeiträume auf geänderte Verpackungen variieren.

---

<sup>149</sup> Cayé, N. und Leighty, A. (2022).

- ▶ Das Instrument zielt auf einen Ausgleich der Nachteile ab, die aus der Wettbewerbssituation der Systeme unter den jetzigen rechtlichen Rahmenbedingungen heraus entstehen.
- ▶ Der Rezyklateinsatz wird vor allem durch die Förderung neuer Technologien bzw. der Weiterentwicklung vorhandener Technologien begünstigt.
- ▶ Darüber hinaus sollte das Instrument zur effizienteren Ressourcennutzung beitragen.

### 7.3.6 Fazit und Zusammenfassung der Bewertung

**Tabelle 16: Bewertungsmatrix Sonderabgabe zur Förderung der Recyclingfähigkeit von Verpackungen und des Rezyklateinsatzes**

Kriterien	Sonderabgabe zur Förderung der Recyclingfähigkeit von Verpackungen und des Rezyklateinsatzes	Erläuterung zur Bewertung
Rechtssicherheit	Grundgesetz O EU-Beihilferecht O	Unsicherheit bezüglich des Ergebnisses der EU-Beihilfeprüfung
Mögliche ökologische/ökonomische Lenkungswirkung (je nach Ausgestaltung):		
- Mehr Mehrweg	O	
- Weniger Materialeinsatz	O	
- Besser recyclingfähig	++	
- Mehr Rezyklateinsatz	+	
- Weniger CO <sub>2e</sub> -Emissionen <sup>150</sup>	+	
- Förderung des Recyclings	++	
- Förderung hochwertiges Recycling	++	
Problematische Nebenwirkungen / Ausweichwirkungen	++	
Verringerung des EU-Eigenmittelbeitrags durch Vermeidung von nicht-recycltem Kunststoffverpackungsabfall	+	
Zweckgebundene Finanzmittel zur Förderung der Kreislaufwirtschaft (Wirtschaftsakteure)	++	Aber in Abhängigkeit von den Möglichkeiten zur Auskehrung
Möglichkeit zur (teilweisen) Refinanzierung des EU-Eigenmittelbeitrags <sup>151</sup>	--	

<sup>150</sup> CO<sub>2</sub> kann hauptsächlich über andere Proxy-Indikatoren abgebildet werden. Allerdings gibt es bei bestimmten Instrumenten die Möglichkeit verstärkt CO<sub>2e</sub>-Emissionen abzubilden und das Instrument darauf auszuliegen diese zu vermeiden.

<sup>151</sup> Hier ist die Möglichkeit einer direkten Refinanzierung angesprochen. Ungeachtet dessen, sollen alle Instrumente zur Senkung der Menge an nicht-recyclten Kunststoffverpackungen beitragen und dementsprechend die Höhe des Eigenmittels senken.

Kriterien	Sonderabgabe zur Förderung der Recyclingfähigkeit von Verpackungen und des Rezyklateinsatzes	Erläuterung zur Bewertung
Möglichkeit einer dynamischen Ausgestaltung (Abgabenhöhe, Anforderungshöhe und Ausweitung)	O	
Vollzugsaufwand		
- Verpackungsproduzenten	--	
- Verpflichtete	O	
- Behörden	-	
- Importe/Exporte	-	
- Aufwand der Überprüfung	--	
Umsetzungsaufwand und -zeitraum	O	
Kostengerechtigkeit im Sinne des Verursacherprinzips	+	
Anwendbarkeit auf Produkte und Verpackungen jenseits der Systembeteiligungspflicht aus VerpackG	-	
Anreize für Innovationen/Investitionen in Recyclingtechnologie	++	

Sofern eine Gegenfinanzierung der EU-Eigenmittel erwartet wird, ist dieses Instrument nicht geeignet.

Mögliche Fondslösungen sind bereits im Rahmen des Forschungsvorhabens zur Fortentwicklung des § 21 VerpackG untersucht und erörtert worden. Die Entscheidung zur zukünftigen Ausgestaltung des § 21 steht noch aus. Sofern in diesem Kontext eine Fondslösung vorgesehen würde, ist davon auszugehen, dass das hier betrachtete Modell für systembeteiligungspflichtige Verpackungen obsolet ist.

Für das Instrument einer Sonderabgabe auf nicht hochgradig recyclingfähige Verpackungen spricht, dass grundsätzlich ökologisch negative Effekte des Wettbewerbs auf der Entsorgungsseite ausgeglichen werden können.

Das Instrument hat seine Stärke in der Förderung hochgradig recyclingfähiger Verpackungen und damit einen relevanten Beitrag zur Steigerung der hochwertig recycelten Verpackungen sowie der Erzeugung hochwertiger Rezyklate. Zudem ist die Abgabe direkt und verursachergerecht.

Die Kriterien für Auskehrung aus dem Fonds (Fördermaßnahmen) sind relevant, um abschätzen zu können, ob die Abgabenhöhe von z. B. 300 € tatsächlich umgesetzt werden kann, d. h. auch entsprechende Auskehrungen demgegenüber möglich sind. Aus finanzverfassungsrechtlichen Gründen darf die Abgabenlast vom Konzept her insgesamt nicht höher liegen als der Finanzierungsbedarf, mit dem die Abgabe begründet und für dessen Abdeckung sie verwendet wird. Folglich wird die Abgabenhöhe durch den Finanzierungsbedarf bestimmt – und es wäre rechtlich problematisch, umgekehrt vorzugehen und vorzusehen, dass Abgaben zu entrichten sind, deren Gesamthöhe systematisch den Finanzierungsbedarf übersteigt. Im ungünstigen Fall

könnte die Abgabenhöhe sogar herabgesetzt werden müssen, was sich entsprechend nachteilig auf den Lenkungseffekt auswirken könnte.

Der Aufwand ist aufgrund der Vielzahl der Abgabepflichtigen (>500.000 Inverkehrbringer) vergleichsweise hoch.

Der Anteil der „Trittbrettfahrer“ zur Systembeteiligungspflicht würde in gleichem Maße auch für diese Abgabe bestehen.

## 7.4 Zusammenfassung der Bewertung

Die folgende Tabelle vergleicht alle drei zuvor ausführlich dargestellten Instrumente, wobei bei der Verbrauchsteuer nur Variante A den anderen Instrumenten gegenübergestellt wird.

Eine klare Präferenz eines der drei Instrumente liegt bisher nicht vor, da jedes seine eigenen Vor- bzw. Nachteile hat. Aufgabe des Projektberichts liegt vor allem in der wissenschaftlichen Aufbereitung und der Gegenüberstellung, um den Entscheidungsträgern eine fundierte Auswahl zu ermöglichen.

**Tabelle 17: Bewertungsmatrix der drei Instrumente als Möglichkeit eines nationalen Äquivalents der „Plastikabgabe“**

Kriterien	Verbrauchsteuer auf systembeteiligungs-pflichtige Verpackungen	Ausgleichsabgabe auf nicht recycelten Verpackungsabfall	Sonderabgabe zu Förderung der Recyclingfähigkeit von Verpackungen und des Rezyklateinsatzes
Rechtssicherheit	Grundgesetz + EU-Beihilferecht +	Grundgesetz + EU-Beihilferecht +	Grundgesetz O EU-Beihilferecht O
Mögliche ökologische/ökonomische Lenkungswirkung (je nach Ausgestaltung):			
- Mehr Mehrweg	+	O	O
- Weniger Materialeinsatz	+	+	O
- Besser recyclingfähig	++	O	++
- Mehr Rezyklateinsatz	O	+	+
- Weniger CO <sub>2e</sub> -Emissionen <sup>152</sup>	+	+	+
- Förderung des Recyclings	+	++	++
- Förderung hochwertigen Recyclings	O	O	++
Problematische Nebenwirkungen / Ausweichwirkungen	+	+	++
Verringerung des EU-Eigenmittelbeitrags durch Vermeidung von nicht-recyceltem Kunststoffverpackungsabfall	+	+	+
Zweckgebundene Finanzmittel zur Förderung der Kreislaufwirtschaft (Wirtschaftsakteure)	-	O	++

<sup>152</sup> CO<sub>2</sub> kann hauptsächlich über andere Proxy-Indikatoren abgebildet werden. Allerdings gibt es bei bestimmten Instrumenten die Möglichkeit verstärkt CO<sub>2e</sub>-Emissionen abzubilden und das Instrument darauf auszulegen diese zu vermeiden.

Kriterien	Verbrauchssteuer auf systembeteiligungspflichtige Verpackungen	Ausgleichsabgabe auf nicht recycelten Verpackungsabfall	Sonderabgabe zu Förderung der Recyclingfähigkeit von Verpackungen und des Rezyklateinsatzes
Möglichkeit zur (teilweisen) Refinanzierung des EU-Eigenmittelbeitrags	++	+	--
Möglichkeit einer dynamischen Ausgestaltung (Abgabenhöhe, Anforderungshöhe und Ausweitung)	+	++	O
Vollzugsaufwand			
- Verpackungsproduzent	+	++	--
- Verpflichtete	+	++	O
- Behörden	+	+	-
- Importe/Exporte	-	+	-
- Aufwand der Überprüfung	+	+	--
Umsetzungsaufwand und -zeitraum	++	++	O
Kostengerechtigkeit im Sinne des Verursacherprinzips	+ / O	-	+
Anwendbarkeit auf Produkte und Verpackungen jenseits der Systembeteiligungspflicht aus VerpackG	+	--	-
Anreize für Innovationen/Investitionen in Recyclingtechnologie	O	+	++

## 8 Quellenverzeichnis

- BDO Tax News (2022): Tax on non-reusable plastic expected to be passed, 2022. <https://www.bdo.global/en-gb/microsites/tax-newsletters/indirect-tax-news/issue-1-2022/spain-tax-on-non-reusable-plastic-expected-to-be-passed> (31.01.2022)
- Bulach, W.; Dehoust, G.; Hermann, A.; Möck, A.; Keimeyer, F.; Christiani, J.; Bartnik, S.; Beckamp, S.; Börgers, M. (2022a): Überprüfung der Wirksamkeit des § 21 VerpackG und Entwicklung von Vorschlägen zur rechtlichen Weiterentwicklung. UBA-Texte 118/2022. Dessau-Roßlau. [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte\\_118-2022\\_ueberpruefung\\_der\\_wirksamkeit\\_des\\_ss\\_21\\_verpackg\\_und\\_entwicklung\\_von\\_vorschlaegen\\_zur\\_rechtl\\_ichen\\_weiterentwicklung.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_118-2022_ueberpruefung_der_wirksamkeit_des_ss_21_verpackg_und_entwicklung_von_vorschlaegen_zur_rechtl_ichen_weiterentwicklung.pdf) (12.01.2023)
- Bulach, W.; Dehoust, G.; Mayer, F.; Möck, A. (2022b): Ökobilanz zu den Leistungen der dualen Systeme im Bereich des Verpackungsrecyclings. Öko-Institut, Darmstadt. <https://www.oeko.de/publikationen/p-details/oekobilanz-zu-den-leistungen-der-dualen-systeme-im-bereich-des-verpackungsrecyclings> (07.03.2023)
- Burger, A.; Cayé, N.; Schüler, K. (2022): Aufkommen und Verwertung von Verpackungsabfällen in Deutschland im Jahr 2020. UBA-Texte 109/2022. Dessau-Roßlau, S. 258. [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2022-09-29\\_texte\\_109-2022\\_aufkommen-verwertung-verpackungsabfaelle-2020-d.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2022-09-29_texte_109-2022_aufkommen-verwertung-verpackungsabfaelle-2020-d.pdf) (07.03.2023)
- Bund-/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall (2017): Umsetzung der Verpackungsverordnung. Entwurf online verfügbar unter [https://www.umweltministerkonferenz.de/umlbeschluesse/umlaufBericht2017\\_09.pdf](https://www.umweltministerkonferenz.de/umlbeschluesse/umlaufBericht2017_09.pdf) (28.02.2023)
- Cayé, N. und Leighty, A. (2022): Bundesweite Erhebung von Daten zum Verbrauch von Getränken in Mehrweggetränkeverpackungen – Bezugsjahr 2020. UBA-Texte 131/2022. Dessau-Roßlau. [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte\\_131-2022\\_bundesweite\\_erhebung\\_von\\_daten\\_zum\\_verbrauch\\_von\\_getraenken\\_in\\_mehrweggetraenkeverpackungen.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_131-2022_bundesweite_erhebung_von_daten_zum_verbrauch_von_getraenken_in_mehrweggetraenkeverpackungen.pdf) (28.02.2023)
- Cortes Generales (2021): Proyecto de Ley de residuos y suelos contaminados. Madrid. [https://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura\\_14/spl\\_21/pdfs/1.pdf](https://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura_14/spl_21/pdfs/1.pdf) (28.01.2022)
- Detzel, A.; Kauertz, B.; Grahl, B.; Heinisch, J. (2016): Prüfung und Aktualisierung der Ökobilanzen für Getränkeverpackungen. UBA-Texte 19/2016. Dessau-Roßlau. [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte\\_19\\_2016\\_pruefung\\_und\\_aktualisierung\\_der\\_oekobilanzen\\_fuer\\_gertaenkeverpackungen\\_0.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte_19_2016_pruefung_und_aktualisierung_der_oekobilanzen_fuer_gertaenkeverpackungen_0.pdf) (19.01.2022)
- DUH (2018): Bioplastik in der Kompostierung. Ergebnisbericht - Umfrage. Deutsche Umwelthilfe e.V. [https://www.duh.de/fileadmin/user\\_upload/download/Projektinformation/Kreislaufwirtschaft/Verpackungen/180920\\_DUH\\_Ergebnisbericht\\_Kompostierungsumfrage.pdf](https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Kreislaufwirtschaft/Verpackungen/180920_DUH_Ergebnisbericht_Kompostierungsumfrage.pdf) (07.03.2022)
- Government of the United Kingdom (2021): Plastic Packaging Tax: steps to take. <https://www.gov.uk/guidance/check-if-you-need-to-register-for-plastic-packaging-tax> (19.01.2022)
- Gsell et al. (2022): Ökologische Verbrauchsteuer zur umweltfreundlichen Lenkung des Getränkeverpackungsmarktes. <https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/konsumressourcenmuell/070322-nabu-oeko-institut-studie-getraenkeverpackung-steuer-mehrweg.pdf> (15.08.2022)
- GVM (2020): Aufkommen und Verwertung von PET-Getränkeflaschen in Deutschland 2019. <https://newsroom.kunststoffverpackungen.de/wp-content/uploads/2020/10/2020-10-19-Kurzfassung-Verwertung-PET-Getraenkeflaschen-2019.pdf> (19.04.2023)

GVM (2021): Schätzung der Anzahl von Neuregistrierungen. Unveröffentlichte Studie im Auftrag der Zentralen Stelle Verpackungsregister, November 2021. Die Schätzung beruht auf amtlichen Statistiken, Branchendaten und Angaben aus Unternehmensdatenbanken.

Hilf, J.; Schleifenbaum, M. (2022): Recyclingförderung – Privatrechtliches Modell im Auftrag der am Markt tätigen Systeme nach § 3 Abs. 16 VerpackG. Entwurf vom 10.05.2022.

ifeu (2021): Ökobilanzielle Expertisen zu verschiedenen Lebensmittelverpackungen im Auftrag des Naturschutzbundes Deutschland e.V.

[https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/konsumressourcenmuell/211025-ifeu\\_bericht\\_nabu-verpackungsvergleiche.pdf](https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/konsumressourcenmuell/211025-ifeu_bericht_nabu-verpackungsvergleiche.pdf) (04.03.2022)

Kardetzky, M. (2023): Registrierung und Systembeteiligung nach dem 01.07.2022 sowie aktuelle Rechtsprechung zum VerpackG. Verpackungsrechtstag, 08.02.2023, Frankfurt.

Kohl, A.-H. (2021): Plastiksteuer Spanien: Inhalt des konkreten Gesetzesentwurfs und dessen Herausforderungen. Deutsche Handelskammer für Spanien. <https://www.ahk.es/newsroom/news/news-details/plastiksteuer-spanien-inhalt-des-konkreten-gesetzesentwurfs-und-dessen-herausforderungen> (28.01.2022)

Löw, C.; Gröger, J.; Neles, C.; Wacker, M. (2021): Biobasierte und biologisch abbaubare Einwegverpackungen? Keine Lösung für Verpackungsmüll! Umweltbundesamt Dessau-Roßlau. [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/210722\\_fachbrosch\\_5\\_bf.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/210722_fachbrosch_5_bf.pdf) (07.03.2023)

Müller, D.; Granados, P. (2022): Draft Product Environmental Footprint Category Rules (PEFCR): Flexible Packaging. Version 1.0 of 19. January 2022. Flexible Packaging Europe.

Packaging Europe (2022): rPET prices reach 'record high' across Europe. <https://packagingeurope.com/news/rpet-prices-reach-record-high-across-europe/6953.article> (04.03.2022)

Schüler, K. (2022): „Ermittlung des Anteils hochgradig recyclingfähiger systembeteiligungspflichtiger Verpackungen auf dem deutschen Markt“, Mainz, Dezember 2022, Veröffentlichung bevorstehend.

Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister (2019): Prüfleitlinien Mengenstromnachweis Systeme zur Prüfung der Erfüllung der Nachweispflichten der Systeme im Rahmen des Mengenstromnachweises gemäß § 17 Absatz 2 VerpackG. [https://www.verpackungsregister.org/fileadmin/files/Pruefleitlinien/Pruefleitlinien\\_Mengenstromnachweis\\_Systeme.pdf](https://www.verpackungsregister.org/fileadmin/files/Pruefleitlinien/Pruefleitlinien_Mengenstromnachweis_Systeme.pdf) (28.02.2023)

Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister (2022): Mindeststandard für die Bemessung der Recyclingfähigkeit von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen gemäß § 21 Abs. 3 VerpackungG. Osnabrück, 2022. [https://www.verpackungsregister.org/fileadmin/files/Mindeststandard/Mindeststandard\\_VerpackG\\_Ausgabe\\_2022.pdf](https://www.verpackungsregister.org/fileadmin/files/Mindeststandard/Mindeststandard_VerpackG_Ausgabe_2022.pdf), (28.02.2023)

The Local Italy (2021): Italy's plastic tax postponed again under new budget. <https://www.thelocal.it/20211020/italys-plastic-tax-postoned-again-under-new-budget-plans/> (20.01.2022)

Umweltbundesamt (2020): Biobasierte und biologisch abbaubare Kunststoffe. Häufig gestellte Fragen - FAQ. <https://www.umweltbundesamt.de/biobasierte-biologisch-abbaubare-kunststoffe#haufig-gestellte-fragen-faq> (03.06.2022)

Vetter, A.; Dole, K.P.; Moensch, O. (2021): Gutachten zur Umsetzung von Art. 8 Abs. 2 bis 4 der Richtlinie (EU) 2019/904 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 05. Juni 2019 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt durch die Erhebung einer Sonderabgabe und die Errichtung eines Einwegkunststoff-Fonds, im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und

nukleare Sicherheit (BMU), 5.10.2021, FKZ: UM21330010.

[https://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Pool/Forschungsdatenbank/fkz\\_um21330010\\_einwegkunststofffonds\\_bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Forschungsdatenbank/fkz_um21330010_einwegkunststofffonds_bf.pdf) (07.03.2023)

## A Anhang

### A.1 Exkurs: Kunststoffverpackungsteuer („Plastic Packaging Tax“) in Großbritannien ab 1.4.2022 wirksam (Finance Act)

#### Exkurs: Kunststoffverpackungsteuer („Plastic Packaging Tax“) in Großbritannien ab 1.4.2022 in Kraft (Finance Act)

##### Steuerzweck:

Die Kunststoffverpackungsteuer ist eine Umweltsteuer, die einen finanziellen Anreiz für Unternehmen bieten soll, bei der Herstellung von Kunststoffverpackungen recycelten Kunststoff zu verwenden. Die Regierung geht davon aus, dass dies zu einer größeren Nachfrage nach recyceltem Kunststoff führen wird, was wiederum das Recycling von Kunststoffabfällen fördern und diese von der Deponie oder Verbrennung fernhalten wird.

##### Steuergegenstand (cf. sec. 47 Finance Act):

Die Steuer wird auf alle fertiggestellten, steuerpflichtigen Kunststoffverpackungsbestandteile erhoben („chargeable plastic packaging components“).

„Kunststoff“ definiert das Gesetz als ein Material, das aus einem Polymer und Additiven sowie weiteren Zusatzstoffen besteht. Nicht dazu zählen chemisch unveränderte Polymere auf Zellulosebasis (cf. sec. 49 Abs. 1 Finance Act).

##### Steuerschuldner (cf. sections 44 i. V. m. 43 Finance Act):

**Hersteller** (also nicht der Inverkehrbringer) und **Importeure** von **fertiggestellten, steuerpflichtigen** Kunststoffverpackungsbestandteilen sind verpflichtet, die Steuer zu entrichten. Verpflichtet sind auch Importeure von verpackten Waren (wie z. B. befüllte Getränkeflaschen).

##### Fertiggestellte, steuerpflichtige Kunststoffverpackungsbestandteile (sec. 47 Abs. 1) sind:

- a) Verpackungsbestandteile, bei denen der Anteil an Kunststoffzyklat weniger als 30% der Gesamtmenge an Kunststoff beträgt<sup>153</sup> und
- b) die fertiggestellt („finished“) sind.

**Verpackungsbestandteil** ist ein Produkt, das allein oder in Kombination mit anderen Produkten für die Aufbewahrung, den Schutz, die Handhabung, Lieferung oder Präsentation von Waren auf jeder Stufe der Waren-Lieferkette bis zum Verwender oder Konsumenten dienen soll (cf. sec. 48 Abs. 1).

**Kunststoffverpackungsbestandteil** ist ein Verpackungsbestandteil, der gemessen am Gewicht mehr Kunststoff enthält als jedes andere Verpackungsmaterial (cf. sec. 48 Abs. 3); siehe dazu die Berechnungsbeispiele in der Guidance.<sup>154</sup> Ferner gilt jeder Verpackungsbestandteil, der Kunststoff enthält als Kunststoffverpackungsbestandteil, bis das Nichtvorliegen der Voraussetzungen von sec. 48 Abs. 3 bewiesen ist (sec. 48 Abs. 4).

<sup>153</sup> Siehe zur Berechnung des Rezyklatanteils: <https://www.gov.uk/guidance/examples-of-tests-and-calculations-for-plastic-packaging-tax#credits>

<sup>154</sup> <https://www.gov.uk/guidance/examples-of-tests-and-calculations-for-plastic-packaging-tax#credits>

**Zu a)**

In einer gesetzlichen Vermutungsregel wird davon ausgegangen, dass alle fertiggestellten Verpackungskomponenten weniger als 30% Rezyklatanteil haben und damit der Steuer unterliegen, es sei denn der Steuerpflichtige weist das Gegenteil nach (sec. 47 Abs. 2).

**Recycelter Kunststoff** (sec. 49 Finance Act) umfasst sowohl chemisches als auch werkstoffliches Recycling von Material, das aus Pre-Consumer-Abfällen (sec. 49 Abs. 5) und Post-Consumer-Abfällen (sec. 49 Abs. 6) gewonnen wurde (wiedergewonnenes Material, siehe sec. 49 Abs. 4). Die Beweislast dafür, dass es sich um recycelten Kunststoff handelt, liegt beim Steuerschuldner (sec. 49 Abs. 7).

**Zu b)**

Hersteller von „**fertiggestellten**“ Kunststoffverpackungsbestandteilen sind diejenigen, die die letzte wesentliche Bearbeitung der Verpackung durchführen, bevor die Ware damit verpackt oder befüllt wird (sec. 47 Abs. 3). Dies gilt auch dann, wenn im Rahmen des Verpackungs- und Befüllungsvorgangs eine wesentliche Änderung der Verpackung vorgenommen wird.

Zu den wesentlichen Änderungen zählen die Änderungen der Form, Struktur, Dicke und Gewicht eines Verpackungsbestandteils. Das Gesetz zählt dazu in einer nicht abschließenden Liste die folgenden Herstellungsprozesse: Extrusion, Formgebung (Moulding), Schichtung und Laminierung, Bedrucken. Keine wesentlichen Änderungen sind insbesondere: Blasen, Schneiden, Etikettieren, Versiegeln.

**Stundungen, Ausnahmen und Gutschriften der Steuerpflicht<sup>155</sup>:**

- a) Der Export von fertigen Kunststoffverpackungsbestandteilen ist von der Steuerpflicht ausgenommen (cf. sec. 51 Finance Act).
- b) Ausgenommen von der Besteuerung sind drei Kategorien von Kunststoffverpackungen:<sup>156</sup>
  1. Die Verpackungsfunktion ist der Lagerfunktion untergeordnet.
  2. Die Verpackung ist ein integraler Bestandteil der Ware.
  3. Die Verpackung ist in erster Linie dazu bestimmt, für die Präsentation von Waren wiederverwendet zu werden.
- c) Weiterhin sind von der Besteuerung folgende Kunststoffverpackungsbestandteile ausgenommen (sec. 52):
  1. Transportverpackung für importierte Waren.
  2. Zur Verwendung in Flugzeug-, Schiffs- und Bahnwarenlagern.
  3. Die der unmittelbaren Verpackung eines Arzneimittels dienen.
  4. Die dauerhaft für eine andere Verwendung als die einer Verpackung bestimmt oder vorgesehen sind.

(Verpackungen der Nummern 3 und 4 müssen bei der Berechnung der Registrierungsschwelle von 10 t/12 Monate mitgezählt werden).

<sup>155</sup> Siehe auch: <https://www.gov.uk/government/publications/get-your-business-ready-for-the-plastic-packaging-tax/further-information-for-businesses#plastic-packaging-which-is-exported-from-the-uk>

<sup>156</sup> <https://www.gov.uk/guidance/check-which-plastic-packaging-is-exempt-from-plastic-packaging-tax>

**Steuertarif** (cf. sec. 45 Finance Act):

Der Steuertarif beträgt 200 £ pro metrische Tonne (Februar 2023 rund 227,- Euro) eines gebührenpflichtigen Kunststoffverpackungsbestandteils einer einzelnen Spezifikation (und anteilig für jede angefangene Tonne).

Bei Verpackungen aus mehreren Materialien wird das Gesamtgewicht aller Materialien für die Berechnung des Tarifs herangezogen, also nicht nur der Kunststoffanteil.

Die Steuerzahlungen sind vierteljährlich zu erbringen.

**Sekundäre Zahlungsverpflichtung:** (sec. 59 i. V. m. schedule 9)

Andere in der Lieferkette können sekundär oder gesamtschuldnerisch für die Steuer haftbar gemacht werden, wenn sie wissen oder hätten wissen müssen, dass die Kunststoffverpackungssteuer nicht gezahlt wurde. Die Bestimmungen gelten nicht nur für diejenigen, die an der Herstellung oder Einfuhr der Verpackungskomponenten beteiligt sind, sondern auch für diejenigen, die am Transport oder der Lagerung der Produkte beteiligt sind, sowie für Betreiber von Online-Marktplätzen oder Fulfillment-Unternehmen.

*Anmerkungen:*

- *Der Tarif wird nach Auffassung des Autors pro Verpackungskomponente eines Herstellers oder Importeurs verstanden und nicht z. B. für alle Kunststoffverpackungen eines Herstellers/Importeurs.*
- *Wie Importeure von verpackten Waren das Gewicht ermitteln und nachweisen sollen, ist nicht aufgeführt (siehe dazu die Verordnungsermächtigungen in der nachfolgenden Zeile).*

**Weitergabe der Steuer und Umsatzsteuer**<sup>157</sup>

*„Wenn Sie auf von Ihnen hergestellte oder importierte Kunststoffverpackungskomponenten Kunststoffverpackungssteuer zahlen, können Sie den Preis für diese Verpackungen erhöhen, um die Kosten der Steuer zu decken. Dies ist eine wirtschaftliche Entscheidung, die Sie treffen müssen.*

*Die Kunststoffverpackungssteuer wird nur einmal gezahlt, wenn die Verpackungskomponente fertiggestellt oder importiert wird. Sie wird nicht wie die Mehrwertsteuer als gesondert ausweisbare Abgabe in der Lieferkette weitergegeben.*

*Die Mehrwertsteuer ist weiterhin auf den gesamten Preis der von Ihnen verkauften Waren gemäß den Mehrwertsteuerregeln zu zahlen.*

*Wenn Sie den Preis für Ihre Kunststoffverpackungen aufgrund der Kunststoffverpackungssteuer erhöhen, wird die Mehrwertsteuer auf den gesamten neuen Preis fällig.“*

**Entstehungszeitpunkt der Steuerpflicht beim Import (sec. 50)**

Die Steuerpflicht beim Import von kostenpflichtigen Kunststoffverpackungsbestandteilen entsteht

(a) wenn es sich um einen Bestandteil handelt, für den Zollformalitäten im Sinne von Abschnitt 1(1) des CEMA 1979 gelten, sobald alle derartigen Förmlichkeiten in Bezug auf den Verpackungsbestandteil erfüllt sind, und

<sup>157</sup> Richtlinie zur Registrierung: <https://www.gov.uk/guidance/register-for-plastic-packaging-tax>

(b) in allen anderen Fällen zum Zeitpunkt der Einfuhr für die Zwecke der Zoll- und Verbrauchsteuergesetze.

### **Registrierungspflicht<sup>158</sup>**

Zwei Alternativen:

- 1) Wer mindestens 10 t fertiggestellte Kunststoffverpackungsbestandteile (finished plastic packaging components) innerhalb der letzten 12 Monate hergestellt oder importiert hat
- 2) Oder in den nächsten 30 Tagen herstellen oder importieren wird,

muss sich innerhalb der nächsten 30 Tage bei der Steuerbehörde (Her Majesty's Revenue and Customs - HRMC)<sup>159</sup> registrieren (sec. 55). Die Registrierungspflicht gilt auch für Hersteller und Importeure mit Kunststoffverpackungsbestandteilen, die mindestens 30% Rezyklatanteil haben.

### **Nachweise für die Berechnung des Gewichts und des Rezyklatanteils der Verpackung**

Steuerpflichtige sollen als Nachweise aufbewahren:

- Produktspezifikationen als Nachweis für: Anteil an recyceltem Kunststoff, Gewicht der Verpackung, ob sie zum größten Teil aus Kunststoff besteht, von der Steuer befreit ist.
- Verträge als Nachweis für: Menge der Kunststoffverpackungen, Anteil von recyceltem Kunststoff, Gewicht der Verpackung, ob sie zum größten Teil aus Kunststoff besteht, ob sie von der Steuer befreit ist.
- Produktionszertifikate und Konformitätsbescheinigungen als Nachweis für den Anteil des recycelten Kunststoffs in der Verpackung.
- Betriebsbuchhaltungssysteme für recycelten Kunststoff im Herstellungsprozess.
- Akkreditierung und internationale Normen: um den Anteil und die Herkunft des recycelten Kunststoffs, das Gewicht der Verpackung und die Tatsache nachzuweisen, ob sie zum größten Teil aus Kunststoff besteht oder von der Steuer befreit ist.
- Qualitätssicherungsaudits (entweder intern oder durch Dritte) können den Anteil an recyceltem Kunststoff und das Gewicht der Verpackung belegen. Auf diese Weise lässt sich auch nachweisen, ob die Verpackungen zum größten Teil aus Kunststoff bestehen oder von der Steuer befreit sind.
- Verkaufs- und Einkaufsrechnungen, um die Menge der gelieferten Verpackungen, das Gewicht des Abfalls, den recycelten Kunststoff als Ausgangsstoff, das Verkaufsdatum und die vom Steuerpflichtigen gezahlte Steuer nachzuweisen. Das Verkaufsdatum könnte als Nachweis für das Datum dienen, an dem die Verpackung eingeführt oder hergestellt wurde.

<sup>158</sup> Richtlinie zur Registrierung: <https://www.gov.uk/guidance/when-you-must-register-for-plastic-packaging-tax>.

<sup>159</sup> <https://www.gov.uk/government/organisations/hm-revenue-customs>