

TEXTE

148/2022

# Förderung von Mehrwegverpackungssystemen zur Verringerung des Verpackungsverbrauchs – Mögliche Maßnahmen zur Etablierung, Verbreitung und Optimierung von Mehrwegsystemen

**AP 1: Überblick: Aktuelle Einsatzbereiche von  
Mehrwegverpackungen**

**AP 2: Mögliche Maßnahmen zur Stärkung und Verbreitung  
von Mehrwegverpackungen im Getränkebereich**

**von:**

Lisa Rödig, Dirk Jepsen, Anna Falkenstein,  
Dr. Till Zimmermann, Fynn Hauschke

Ökopol - Institut für Ökologie und Politik GmbH, Hamburg  
Nicolas Cayé, Kurt Schüler & Alexandar Burger,  
GVM Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung mbH, Mainz

Prof. Dr. Thomas Schomerus,  
Lüneburg

Dr. Holger Jacobj  
Prof. Versteyl Rechtsanwälte,  
Burgwedel

**Herausgeber:**  
Umweltbundesamt



TEXTE 148/2022

Ressortforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt,  
Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz

Forschungskennzahl 3720 34 305 0

FB001029

Teilbericht I

# **Förderung von Mehrwegverpackungssystemen zur Verringerung des Verpackungsverbrauchs – Mögliche Maßnahmen zur Etablierung, Verbreitung und Optimierung von Mehrwegsystemen**

AP 1: Überblick: Aktuelle Einsatzbereiche von  
Mehrwegverpackungen

AP 2: Mögliche Maßnahmen zur Stärkung und  
Verbreitung von Mehrwegverpackungen im  
Getränkebereich

von

Lisa Rödig, Dirk Jepsen, Anna Falkenstein,  
Dr. Till Zimmermann, Fynn Hauschke

Ökopol - Institut für Ökologie und Politik GmbH,  
Hamburg

Nicolas Cayé, Kurt Schüler & Alexandar Burger,  
GVM Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung mbH,  
Mainz

Prof. Dr. Thomas Schomerus,  
Lüneburg

Dr. Holger Jacobj  
Prof. Versteyl Rechtsanwälte,  
Burgwedel

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:

Ökopol – Institut für Ökologie und Politik GmbH  
Nernstweg 32-34  
22765 Hamburg  
Land (Bitte nur angeben, wenn nicht Deutschland)

### Abschlussdatum:

Juli 2022 // Textbox "Beispiel:Getränkebereich" (S. 51-52) wurde entfernt, August 2023

### Redaktion:

Fachgebiet III 1.6 Kunststoffe und Verpackungen  
Sonia Grimminger

Publikationen als pdf:

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

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, Dezember 2022

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

### **Kurzbeschreibung: Förderung von Mehrwegverpackungssystemen zur Verringerung des Verpackungsverbrauchs – Teilbericht I**

Ziel des Forschungsvorhabens ist es, eine fundierte Sach- und Entscheidungsgrundlage für die Ausgestaltung umweltpolitischer Maßnahmen zu schaffen, die dazu geeignet sind, den Einsatz von Mehrwegverpackungen in bereits bestehenden Anwendungsbereichen zu stärken sowie die Etablierung und Verstetigung von Mehrwegverpackungen in neuen Einsatzbereichen zu unterstützen und hierdurch zu einer Reduzierung des Verpackungsabfalls beizutragen.

Dieser Teilbericht umfasst die Ergebnisse der Arbeitspakete

- ▶ 1 „Überblick: Aktuelle Einsatzbereiche von Mehrwegverpackungen sowie erste Thesen zu bestehenden Herausforderungen und Hemmnissen für ihre weitere Verbreitung“ und
- ▶ 2 „Mögliche Maßnahmen zur Stärkung und Verbreitung von Mehrwegverpackungen im Getränkebereich sowie zur ökologischen Optimierung bestehender Systeme“.

### **Abstract: Promotion of reusable packaging systems to reduce packaging consumption – sub-report I**

The aim of the research project is to provide a well-founded factual and decision-making basis for the design of environmental policy measures suitable for increasing the use and perpetuation of reusable packaging to reduce packaging waste.

This sub-report includes the results of the work packages

- ▶ 1 "Overview: Current areas of use for reusable packaging and initial theses on existing challenges and obstacles to their further perpetuation" and
- ▶ 2 "Possible measures for strengthening and disseminating reusable packaging in the beverage sector and to optimise existing systems".

## Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	11
Tabellenverzeichnis.....	13
Abkürzungsverzeichnis.....	14
Zusammenfassung.....	17
Summary.....	20
1 Hintergrund und Zielsetzung des Forschungsvorhabens.....	23
2 Ökologische Betrachtung von Mehrwegverpackungssystemen: Aktueller Stand der Forschung	25
3 AP 1 Überblick: Aktuelle Einsatzbereiche von Mehrwegverpackungen und erste Thesen zu bestehenden Herausforderungen und Hemmnissen für ihre weitere Verbreitung.....	31
3.1 Marktanalyse: Einsatzbereiche von Mehrwegverpackungen und Mehrweganteile.....	31
3.1.1 Etablierte Einsatzbereiche von Mehrwegverpackungen.....	32
3.1.2 Neue Einsatzbereiche von Mehrwegverpackungen.....	35
3.1.3 Zukünftige Einsatzbereiche von Mehrwegverpackungen.....	35
3.1.4 Mengen und Marktanteile von Mehrwegverpackungen.....	36
3.1.5 Zusammenfassung der Ergebnisse.....	50
3.2 Typisierung von Mehrwegverpackungssystemen.....	51
3.2.1 Typisierung nach der Art der Organisation des Mehrwegsystems: Geschlossenes Poolsystem, offenes Poolsystem, Individualsystem.....	51
3.2.2 Typisierung nach Art des Geschäftsmodells.....	52
3.3 Mögliche Herausforderungen für den Einsatz von Mehrwegverpackungen.....	53
3.3.1 Herausforderungen im B2C-Bereich.....	53
3.3.2 Herausforderungen im B2B-Bereich.....	58
3.4 Politisch-regulative Rahmenbedingungen.....	59
3.4.1 Politisch-regulative Rahmenbedingungen auf EU-Ebene - Ergebnisse der Bestandsaufnahme.....	60
3.4.1.1 Rechtliche Rahmenbedingungen:.....	60
3.4.1.2 Weitere politische Rahmenbedingungen.....	62
3.4.2 Politisch-regulative Rahmenbedingungen auf nationaler Ebene (Deutschland) - Ergebnisse der Bestandsaufnahme.....	65
3.4.2.1 Rechtliche Rahmenbedingungen.....	66
3.4.2.2 Pläne und Programme.....	70
3.4.2.3 Umweltzeichen – Vergabekriterien des Blauen Engel für Mehrwegverpackungen.....	73
3.4.2.4 Kommunikationsaktivitäten der obersten Bundesbehörden.....	77
3.4.3 Fazit.....	77

4	Zusammenfassung der Ergebnisse .....	79
5	AP 2 Mögliche Maßnahmen zur Stärkung und Verbreitung von Mehrwegverpackungen im Getränkebereich sowie zur ökologischen Optimierung bestehender Systeme .....	81
5.1	Analyse der Ist-Situation sowie der Probleme und Abfallvermeidungspotentiale bestehender MW-Getränkeverpackungen .....	81
5.1.1	Entwicklung der Mehrweganteile .....	81
5.1.1.1	Vorbemerkungen .....	81
5.1.1.2	Bemessungsgrundlage und Parameter .....	82
5.1.1.3	Entwicklung der Mehrwegquoten .....	83
5.1.1.4	Entwicklung der Mehrwegquote in den verschiedenen Anwendungsbereichen .....	85
5.1.1.5	Entwicklung verschiedener Materialien/Gebinde .....	89
5.1.1.6	Entwicklung des MW-Individualanteils .....	92
5.1.1.7	Anteil der Importe und Exporte .....	93
5.1.1.8	Einfluss verschiedener Faktoren auf die Mehrwegquote .....	94
5.1.2	Übersicht und Beschreibung bestehender Mehrwegsysteme in Deutschland .....	98
5.1.2.1	Mehrwegsysteme in den nicht-pfandpflichtigen Getränkesegmente .....	100
5.1.2.2	Vorstellung ausgewählter Mehrwegsysteme .....	101
5.2	Analyse der Abfallvermeidungspotenziale bestehender Mehrweggetränkeverpackungen .....	107
5.2.1	Ziel der Analyse der Abfallvermeidungspotenziale .....	107
5.2.2	Berechnung der Abfallvermeidungspotenziale .....	108
5.2.2.1	Einbezogene Getränkesegmente .....	108
5.2.2.2	Substitutionsannahmen .....	108
5.2.2.3	Entwicklung der Packmittelstruktur .....	109
5.2.2.4	Entwicklung des Packmittelverbrauchs im Szenario .....	114
5.2.2.5	Entwicklung der Recyclingmengen .....	116
5.2.2.6	Entwicklung des Einsatzes von Neumaterialien und Rezyklaten .....	116
5.2.2.7	Ergebnis .....	117
5.2.3	Berechnung der Optimierungspotenziale .....	119
5.2.3.1	Wässer .....	121
5.2.3.2	Erfrischungsgetränke .....	124
5.2.3.3	Bier .....	128
5.2.3.4	Fazit .....	130
5.3	Analyse der Probleme bestehender Mehrweggetränkeverpackungssysteme sowie mögliche Lösungsansätze .....	131

5.3.1	Probleme und Herausforderungen bestehender Mehrweggetränkeverpackungssysteme.....	131
5.3.2	Probleme bei der weiteren Verbreitung der Mehrwegsysteme .....	137
5.3.3	Mögliche Handlungsansätze .....	139
5.3.3.1	Informatorische Ansätze.....	147
5.3.3.2	Ordnungsrechtliche Ansätze.....	150
5.4	Konkretisierung ausgewählter umweltpolitischer Handlungs- und Steuerungsansätze ....	153
5.4.1	A 1: Entwicklung und Umsetzung eines Arbeitsprogramms zur Identifizierung und Erschließung ökonomischer und ökologischer Optimierungspotenziale bestehender Mehrwegsysteme .....	154
5.4.1.1	Beschreibung der Maßnahme .....	154
5.4.1.2	Beabsichtigte Wirkung.....	155
5.4.1.3	Ergebnis der Prüfung .....	155
5.4.2	A 2: Einrichtung und Fortschreibung eines unabhängigen Erstinformationsportals zur Unterstützung von Getränkeherstellern sowie des Lebensmittels- und Getränke Einzelhandels bei der Einführung und Optimierung von Mehrwegsystemen für Getränke.....	155
5.4.2.1	Kurzbeschreibung der Maßnahme .....	155
5.4.2.2	Beabsichtigte Wirkung.....	156
5.4.2.3	Ergebnis der Prüfung .....	156
5.4.2.4	Relevante zu berücksichtigende Aspekte im Rahmen einer möglichen weiteren Ausgestaltung und Umsetzung der Maßnahme .....	156
5.4.3	A 3: Förderung von umweltbezogenen Optimierungen bei Mehrwegsystemen .....	156
5.4.3.1	Kurzbeschreibung der Maßnahme .....	156
5.4.3.2	Beabsichtigte Wirkung.....	156
5.4.4	A 4: Reduzierter MwSt.-Satz auf Getränke in Mehrwegverpackungen.....	156
5.4.4.1	Kurzbeschreibung der Maßnahme .....	156
5.4.4.2	Beabsichtigte Wirkung.....	156
5.4.4.3	Ergebnis der Prüfung .....	157
5.4.5	A 5: Besteuerung von Einwegverpackungen .....	157
5.4.5.1	Kurzbeschreibung der Maßnahme .....	157
5.4.5.2	Beabsichtigte Wirkung.....	157
5.4.5.3	Ergebnis der Prüfung .....	157
5.4.5.4	Relevante zu berücksichtigende Aspekte im Rahmen einer möglichen weiteren Ausgestaltung und Umsetzung der Maßnahme .....	157
5.4.6	A 6: Einführung einer Mehrwegangebotsquote in bestimmten Getränkesegmenten...	158

5.4.6.1	Kurzbeschreibung der zu prüfenden Maßnahme .....	158
5.4.6.2	Beabsichtigte Wirkung.....	159
5.4.6.3	Ergebnis der Prüfung .....	159
5.4.6.4	Relevante zu berücksichtigende Aspekte im Rahmen einer möglichen weiteren Ausgestaltung und Umsetzung der Maßnahme .....	159
5.4.7	A 7: Wissenschaftliche Untersuchung relevanter, identifizierter Fragestellungen .....	160
5.4.7.1	Kurzbeschreibung der Maßnahme .....	160
5.4.7.2	Beabsichtigte Wirkung.....	160
5.4.7.3	Ergebnis der Prüfung .....	160
5.5	Ausgestaltung und Prüfung möglicher rechtlicher Maßnahmen.....	160
5.5.1	Rechtliche Prüfung einer rechtlich verbindlichen Mehrwegquote („Mehrwegquotenpflicht“) für Letztvertreiber .....	160
5.5.1.1	Darstellung der bestehenden Rechtslage in Bezug auf Mehrwegquoten nach dem Unionsrecht und dem Bundesrecht.....	161
5.5.1.2	In anderen Bereichen, z. B. für Versandverpackungen, ist keine Mehrwegpflicht oder -quote vorgesehen. Mögliche Inhalte einer Erweiterung der rechtlich verbindlichen Mehrwegquote .....	169
5.5.1.3	Einordnung und rechtliche Bewertung der skizzierten Erweiterung der Mehrwegpflicht im Mehrebenensystem von Unionsrecht und nationalem Recht....	173
5.5.2	Rechtliche Prüfung der Maßnahme „Pflicht zur Verwendung von Mehrweg- Poolssystemen“ .....	183
5.5.2.1	Tatsächliche und rechtliche Grundlagen .....	183
5.5.2.2	Rechtliche Bewertung.....	186
5.5.3	Rechtliche Prüfung der Maßnahme „Generelle Mehrwegquote für Getränkeverpackungen von 50 % in Kombination mit Abgabenlösung“ .....	188
5.5.3.1	Mögliche Ausgestaltung – vom Ziel zur Quote .....	188
5.5.3.2	Rechtsfragen .....	190
5.5.4	Rechtliche Prüfung von Abgaben auf Einweggetränkeverpackungen.....	190
5.5.4.1	Rechtslage nach dem VerpackG und dem KrWG mit Blick auf eventuelle Rechtsgrundlagen für die Erhebung von Abgaben mit Lenkungswirkung.....	192
5.5.4.2	Mögliche Inhalte von Lenkungsabgaben auf Getränkeverpackungen .....	193
5.5.4.3	Bewertung der rechtlichen Zulässigkeit der skizzierten Steuer auf Einweggetränkeverpackungen .....	205
5.5.4.4	Zwischenergebnis .....	214
5.5.5	Rechtliche Prüfung einer Mehrwertsteuersenkung für Getränke in Mehrwegverpackungen .....	215
6	Glossar.....	220

6.1	Verpackungen .....	220
6.2	Mehrwegverpackungen .....	220
6.3	Transportverpackungen .....	220
6.4	Versandverpackungen .....	221
6.5	Anwendungsbereich .....	221
6.6	Einsatzbereich .....	221
6.7	B2C (engl. Business to Consumer) .....	222
6.8	B2B (engl. Business to Business) .....	222
7	Rechtsquellenverzeichnis .....	224
8	Literaturverzeichnis .....	225
Anhang	.....	232
A.1	Materialmengen nach Materialfraktionen .....	232
A.2	Tabellen zur Entwicklung des Mehrweganteils bei Getränkeverpackungen .....	242

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Treibhausgasemissionen von Kunststoffkisten und Pappkartons in Abhängigkeit von Transportdistanz (Coelho et al. 2020) .....	27
Abbildung 2: Vergleich von Mehrwegversandtaschen mit Pappkartons (Einweg) unter Variation der Rückführungsdistanzen und in Abhängigkeit von der Umlaufzahl (Zimmermann und Rödiger 2021).....	28
Abbildung 3: In Mehrwegverpackungen abgefüllte Mengen Getränke und Lebensmittel (in t) .....	42
Abbildung 4: Mehrweganteile bezogen auf den Füllgutverbrauch für ausgewählte Getränke in 2019 (in Prozent) .....	43
Abbildung 5: Mehrweganteile bezogen auf den Füllgutverbrauch für ausgewählte Lebensmittel in 2019 (in Prozent) .....	44
Abbildung 6: Füllgutverbrauch in Einweg- und Mehrwegverpackungen im Bereich Lebensmittel und Getränke (in kt) .....	49
Abbildung 7: Füllgutverbrauch in Einweg- und Mehrwegverpackungen für Lebensmittel und Getränke B2B und B2C (in kt).....	50
Abbildung 8: Dimensionen von Mehrwegverpackungssystemen im B2B-Bereich .	58
Abbildung 9: Entwicklung der in Mehrweg- und Einweggetränkeverpackungen verbrauchten pfandpflichtigen Getränke und Mehrwegquote 2000-2019.....	83
Abbildung 10: Entwicklung der in Mehrweg- und Einweggetränkeverpackungen verbrauchten nicht-pfandpflichtigen Getränke und Mehrwegquote 2005-2019.....	84
Abbildung 11: Entwicklung des Mehrweganteils für alle Getränke .....	85
Abbildung 12: Entwicklung der Mehrwegquote pfandpflichtiger Getränke nach Getränkesegmenten (2000-2019) .....	87
Abbildung 13: Entwicklung der Mehrwegquote nicht-pfandpflichtiger Getränke (2014-2019) .....	88
Abbildung 14: Verbrauchsanteile der Getränkegebilde in pfandpflichtigen Getränkesegmenten .....	90
Abbildung 15: Getränkeverbrauch ausgewählter Getränkegebilde in den pfandpflichtigen Getränkesegmenten .....	91
Abbildung 16: Entwicklung des Getränkeverbrauchs ausgewählter Getränkegebilde in nicht-pfandpflichtigen Getränkesegmenten .....	92
Abbildung 17: Anteil der Exporte an der Produktion und Anteil der Importe am Verbrauch für ausgewählte Getränkesegmente in 2019 .....	94
Abbildung 18: Veränderung der Packmittelstruktur bei einem Mehrweganteil von 70 % .....	110
Abbildung 19: Entwicklung der Füllungen nach Gebinde bei einem Mehrweganteil von 70 % .....	111

Abbildung 20: Entwicklung des Packmittelverbrauchs nach Gebindearten .....	114
Abbildung 21: Entwicklung des Packmittelverbrauchs nach Materialien .....	115
Abbildung 22: Vergleich des Packmittelverbrauchs, der stofflichen Verwertungsmenge und des Einsatzes von Primärmaterialien .....	118
Abbildung 23: Packmittelverbrauch für 1 Mio. Liter Wasser in 1,5 Liter EW-PET- Flaschen und 0,75 Liter MW-Pool-Glasflaschen in Abhängigkeit von der Umlaufzahl und dem Mehrweganteil .....	122
Abbildung 24: Packmittelverbrauch für 1 Mio. Liter Wasser in 1,5 Liter EW-PET- Flaschen und 0,75 Liter MW-Individual-Glasflaschen in Abhängigkeit von der Umlaufzahl und dem Mehrweganteil .	123
Abbildung 25: Packmittelverbrauch für 1 Mio. Liter Wasser in 1,5 Liter EW-PET- Flaschen und 1,0 Liter MW-PET-Flaschen in Abhängigkeit von der Umlaufzahl und dem Mehrweganteil .....	124
Abbildung 26: Packmittelverbrauch für 1 Mio. Liter Erfrischungsgetränke in 1,5 Liter EW-PET-Flaschen und 1,0 Liter MW-Pool-PET-Flaschen in Abhängigkeit von der Umlaufzahl und dem Mehrweganteil .	125
Abbildung 27: Packmittelverbrauch für 1 Mio. Liter Erfrischungsgetränke in 1,5 Liter EW-PET-Flaschen und 1,0 Liter MW-Individual-PET- Flaschen in Abhängigkeit von der Umlaufzahl und dem Mehrweganteil .....	126
Abbildung 28: Packmittelverbrauch für 1 Mio. Liter Erfrischungsgetränke in 0,33 Liter EW-Getränkedosen und 0,33 Liter MW-Individual- Glasflaschen in Abhängigkeit von der Umlaufzahl und dem Mehrweganteil .....	127
Abbildung 29: Packmittelverbrauch für 1 Mio. Liter Erfrischungsgetränke in 0,75 Liter EW-PET-Flasche und 0,75 Liter MW-Individual- Glasflaschen in Abhängigkeit von der Umlaufzahl und dem Mehrweganteil .....	128
Abbildung 30: Packmittelverbrauch für 1 Mio. Liter Bier in 0,5 Liter EW- Getränkedosen und 0,5 Liter MW-Pool-Glasflaschen in Abhängigkeit von der Umlaufzahl und dem Mehrweganteil .	129
Abbildung 31: Packmittelverbrauch für 1 Mio. Liter Bier in 0,5 Liter EW- Getränkedosen und 0,5 Liter MW-Individual-Glasflaschen in Abhängigkeit von der Umlaufzahl und dem Mehrweganteil .	130
Abbildung 32: Umsatzverteilung mit alkoholfreien Getränken im Lebensmittelhandel 2010-2019.....	133
Abbildung 33: Schematische Darstellung des Mehrwegfonds bei einem höheren Pfandsatz im Land der Abfüllung als im Importland .....	143
Abbildung 34: Schematische Darstellung des Mehrwegfonds bei einem niedrigeren Pfandsatz im Land der Abfüllung als im Importland .....	144

Abbildung 35: Gegenüberstellung der Handlungsansätze und Herausforderungen	146
Abbildung 36: Verbrauchsanteile der Getränkegebinde in pfandpflichtigen Getränkesegmenten 2000-2019.....	247

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Übersicht befragter Marktexpert*innen (Durchführung der Befragung durch GVM) .....	32
Tabelle 2: Übersicht: Aktuelle Einsatzbereiche von Mehrwegverpackungen.....	32
Tabelle 3: Übersicht der geschäftsbeziehungsübergreifend eingesetzten Mehrwegverpackungen (B2C und B2B).....	34
Tabelle 4: Neue Einsatzbereiche von Mehrwegverpackungen .....	35
Tabelle 5: Übersicht zukünftige Einsatzbereiche von Mehrwegverpackungen .....	36
Tabelle 6: Füllgutmengen Mengen und Marktanteile von Mehrwegverpackungen im B2C-Bereich (Quelle: GVM) .....	39
Tabelle 7: Mengen und Marktanteile von Mehrwegverpackungen im B2B-Bereich .....	45
Tabelle 8: Tauschsysteme von Mehrwegverpackungen .....	52
Tabelle 9: Bedeutung von Herausforderungen nach Einsatzbereich (B2C) .....	53
Tabelle 10: Bedeutung von Herausforderungen nach Einsatzbereich (B2B) (Quelle: GVM).....	58
Tabelle 11: Relevante Rechtsakte auf EU-Ebene (Stand: 14.10.2022).....	60
Tabelle 12: Strategien und Programme auf EU-Ebene.....	63
Tabelle 13: Relevante Rechtsakte auf nationaler Ebene (Stand: 14.10.2022).....	66
Tabelle 14: Pläne und Programme auf nationaler Ebene .....	70
Tabelle 15: Übersicht über bestehende Vergabekriterien des Blauen Engels für Mehrwegverpackungen.....	74
Tabelle 16: Übersicht verschiedener Mehrwegsysteme in den pfandpflichtigen Getränkesegmenten.....	98
Tabelle 17: Entwicklung des Getränke- und Packmittelverbrauchs und der Füllungen bei einem Mehrweganteil von 70 %.....	112
Tabelle 18: Veränderung des Getränke- und Packmittelverbrauchs und der Füllungen bei einem Mehrweganteil von 70 %.....	113
Tabelle 19: Stoffliche Verwertungsquoten nach Materialien .....	116
Tabelle 20: Rezyklateinsatzquoten nach Materialien .....	117
Tabelle 21: Substitutionspackmittel zur Berechnung der Optimierungspotenziale .....	119
Tabelle 22: Einfluss der identifizierten Probleme auf den Mehrweganteil .....	131
Tabelle 23: Pfandhöhe für Bier-Mehrwegflaschen in verschiedenen EU-Ländern (Quelle: GVM).....	138
Tabelle 24: Identifizierte umweltpolitische Handlungsansätzen und adressierten Probleme .....	144

Tabelle 25: Potenzielle Kriterien für einen Öko-Score bei Getränkeverpackungen	148
Tabelle 26: Handlungs- und Steuerungsansätze für die Stärkung und weitere Verbreitung des Einsatzes von Mehrwegverpackungen im Getränkebereich zur weiterführenden Konkretisierung durch die Gutachter*innen	154
Tabelle 27: Anwendungsbereiche: Beispiele für Produktzuweisungen im Getränkebereich	221
Tabelle 28: Beispielhafte Übersicht von Verpackungsarten im B2C-Bereich	222
Tabelle 29: Beispielhafte Übersicht von Verpackungsarten im B2B-Bereich	222
Tabelle 30: Füllgutverbrauch im B2C-Bereich nach Materialfraktion in Tonnen bzw. 1.000 Liter (Quelle: GVM)	232
Tabelle 31: Packmitteleinsatz im B2C-Bereich nach Materialfraktion in 1.000 Stück	233
Tabelle 32: Verpackungsverbrauch im B2C-Bereich nach Materialfraktion in Tonnen	235
Tabelle 33: Füllgutverbrauch im B2B-Bereich nach Materialfraktion in Tonnen bzw. 1.000 Liter	236
Tabelle 34: Packmitteleinsatz im B2B-Bereich nach Materialfraktion in 1.000 Stück	238
Tabelle 35: Verpackungsverbrauch im B2B-Bereich nach Materialfraktion in Tonnen	240
Tabelle 36: Entwicklung der Anteile von Mehrweg- und Einweggetränkeverpackungen für bepfandete Getränkesegmente 2000 bis 2019 (Quelle: GVM)	243
Tabelle 37: Entwicklung der Verbrauchsmengen von Mehrweg- und Einweggetränkeverpackungen für bepfandete Getränkesegmente 2000 bis 2019 in Mio. Litern (Quelle: GVM)	244
Tabelle 38: Entwicklung der Verbrauchsmengen von Mehrweg- und Einweggetränkeverpackungen für nicht-pfandpflichtige Getränkesegmente 2014 bis 2019 in Mio. Litern (Quelle: GVM)	245

## Abkürzungsverzeichnis

<b>A</b>	Ansatz
<b>AbfRRL</b>	Abfallrahmenrichtlinie
<b>AMI</b>	Agrarmarkt Informations-Gesellschaft mbH
<b>AN</b>	Antragnehmer
<b>AP</b>	Arbeitspaket
<b>AVP</b>	Abfallvermeidungsprogramm

<b>u. a.</b>	unter anderem
<b>B2B</b>	Business to Business
<b>B2C</b>	Business to Consumer
<b>BGBI</b>	Bundesgesetzblatt
<b>BMEL</b>	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
<b>BMUV</b>	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
<b>BMUB</b>	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
<b>Destatis</b>	Statistisches Bundesamt, Wiesbaden
<b>EG</b>	Europäische Gemeinschaft
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>EW</b>	Einweg
<b>EWKRL</b>	Einwegkunststoffrichtlinie
<b>EWKVerbotsV</b>	Einwegkunststoffverbotsverordnung
<b>FPackV</b>	Verordnung über Fertigpackungen und andere Verkaufseinheiten
<b>GDB</b>	Genossenschaft Deutscher Brunnen e.G., Bonn
<b>GVM</b>	GVM Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung mbH, Mainz
<b>IBC</b>	Intermediate Bulk Container, engl. (Gittertank, dt.)
<b>KEP-Dienste</b>	Kurier-, Express- und Paketdienste
<b>KOM</b>	EU-Kommission
<b>KrWG</b>	Kreislaufwirtschaftsgesetz
<b>LAGA</b>	Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall
<b>MTV</b>	Mehrweg-Transportverpackung
<b>MW</b>	Mehrweg
<b>NABU</b>	Naturschutzbund Deutschland e.V.
<b>POS</b>	Point of Sale, engl. (Verkaufsstelle, dt.)
<b>ProgRess</b>	Deutsches Ressourceneffizienzprogramm
<b>RL</b>	Richtlinie
<b>SRU</b>	Sachverständigenrat für Umweltfragen
<b>UBA</b>	Umweltbundesamt
<b>UStatG</b>	Umweltstatistikgesetz
<b>v. H.</b>	von Hundert
<b>VdF</b>	Verband der deutschen Fruchtsaft-Industrie e.V., Bonn
<b>VDM</b>	Verband Deutscher Mineralbrunnen e.V., Bonn

<b>VerpackG</b>	Verpackungsgesetz
<b>VerpackRL</b>	Verpackungsrichtlinie
<b>VerpackV</b>	Verpackungsverordnung
<b>z. B.</b>	zum Beispiel
<b>ZSVR</b>	Zentrale Stelle Verpackungsregister

## Zusammenfassung

Ziel des Forschungsvorhabens ist es, eine fundierte Sach- und Entscheidungsgrundlage für die Ausgestaltung umweltpolitischer Maßnahmen zu schaffen, die dazu geeignet sind, den Einsatz von Mehrwegverpackungen in bereits bestehenden Anwendungsbereichen zu stärken sowie die Etablierung und Verstetigung von Mehrwegverpackungen in neuen Einsatzbereichen zu unterstützen und hierdurch zu einer Reduzierung des Verpackungsabfalls beizutragen.

Zu diesem Zweck werden

- ▶ die Abfallvermeidungspotenziale von Mehrwegverpackungen für verschiedene Anwendungsbereiche quantifiziert, um einen relevanten Beitrag zur Bewertung und Einordnung bestehender Umweltentlastungspotenziale infolge eines verstärkten Einsatzes von Mehrwegverpackungen zu leisten,
- ▶ der aktuelle Sachstand in Hinblick auf aktuelle Einsatzbereiche von Mehrwegverpackungen dargestellt,
- ▶ mögliche umweltpolitische Handlungsansätze zur Stärkung des Einsatzes von Mehrwegverpackungen identifiziert sowie
- ▶ ausgewählte Handlungsansätze konkretisiert und hinsichtlich ihrer Eignung, Mehrweg zu stärken, geprüft.

Ausgewählte rechtliche Maßnahmen sollen zudem hinsichtlich ihrer rechtlichen Zulässigkeit geprüft und die Ergebnisse der Prüfung dokumentiert werden.

Das Forschungsvorhaben umfasst die folgenden Arbeitspakete (AP):

- ▶ AP 1: Überblick: Aktuelle Einsatzbereiche von Mehrwegverpackungen und erste Thesen zu bestehenden Herausforderungen und Hemmnissen für ihre weitere Verbreitung
- ▶ AP 2: Mögliche Maßnahmen zur Stärkung und Verbreitung von Mehrwegverpackungen im Getränkebereich sowie zur ökologischen Optimierung bestehender Systeme
- ▶ AP 3: Mögliche Maßnahmen zur Etablierung und Verstetigung von Mehrwegversandverpackungen
- ▶ AP 4: Abfallvermeidungspotenziale von Mehrwegverpackungen in weiteren Anwendungsbereichen
- ▶ AP 5: Vorschläge der Gutachter\*innen für die Entwicklung eines Gesamtkonzepts zur Förderung und ökologischen Optimierung von Mehrwegverpackungssystemen

Dieser Teilbericht umfasst die Ergebnisse der Arbeitspakete 1 „Überblick: Aktuelle Einsatzbereiche von Mehrwegverpackungen sowie erste Thesen zu bestehenden Herausforderungen und Hemmnissen für ihre weitere Verbreitung“ und 2 „Mögliche Maßnahmen zur Stärkung und Verbreitung von Mehrwegverpackungen im Getränkebereich sowie zu ihrer ökologischen Optimierung“.

### **AP 1: Überblick: Aktuelle Einsatzbereiche von Mehrwegverpackungen und erste Thesen zu bestehenden Herausforderungen und Hemmnissen für ihre weitere Verbreitung**

Die Ziele des Arbeitspakets 1 waren:

- ▶ einen möglichst umfassenden Überblick über etablierte und neuere Einsatzbereiche von Mehrwegverpackungen in Deutschland zu erstellen sowie soweit möglich, die jeweiligen Mehrweganteile bezogen auf die Füllgutmenge zu quantifizieren,
- ▶ relevante politische und insbesondere rechtliche Rahmenbedingungen in Deutschland und auf EU-Ebene zu identifizieren und zu beschreiben sowie
- ▶ erste Thesen zu bestehenden Hemmnissen und Herausforderungen für die Verwendung von Mehrwegverpackungen anstelle von Einwegverpackungen zu formulieren.

Hierfür wurden im Rahmen der Marktanalyse aktuelle Einsatzbereiche von Mehrwegverpackungen in Deutschland durch die GVM identifiziert und der jeweilige Mehrweganteil ermittelt. Zudem erfolgten eine kurze Analyse und Beschreibung der aktuellen politischen Rahmenbedingungen auf EU-Ebene. Auf der Grundlage der Aufbereitung ausgewählter Aspekte zur Darstellung des aktuellen Sachstands, wurden erste Thesen zu möglichen Problemen und Herausforderungen für Betreiber und Nutzer bestehender Mehrwegsysteme sowie zu möglichen Optimierungsansätzen in Bezug auf die Ausgestaltung und Verbreitung bestehender Mehrwegverpackungssysteme abgeleitet.

#### **AP 2: Mögliche Maßnahmen zur Stärkung und Verbreitung von Mehrwegverpackungen im Getränkebereich sowie zur ökologischen Optimierung bestehender Systeme**

Die Ziele des Arbeitspakets 2 waren

- ▶ bestehende Abfallvermeidungspotenziale im Bereich der Getränkeverpackungen zu quantifizieren, die durch die Substitution von Einwegverpackungen durch Mehrwegverpackungen gehoben werden könnten, sowie
- ▶ ausgewählte rechtliche und nicht-rechtliche umweltpolitische Steuerungsansätze zur Stärkung und weiteren Verbreitung sowie der umweltbezogenen Optimierung von bestehenden Mehrwegverpackungssystemen im Getränkebereich hinsichtlich ihrer Effektivität und Rechtssicherheit zu prüfen.

Zu diesem Zweck erfolgte zunächst eine vertiefende Darstellung und Analyse des Sachstands von Mehrwegsystemen für den Getränkebereich. Dies umfasste u. a. eine Darstellung der Entwicklung der Mehrwegquote, eine Übersicht und Beschreibung bestehender Mehrwegsysteme in Deutschland sowie eine vertiefende Analyse der bestehenden Hemmnisse und Herausforderungen für den Einsatz von Mehrwegverpackungen im Getränkebereich. Anschließend wurden mögliche umweltpolitische Handlungs- und Steuerungsansätze sowie mögliche Handlungsansätze nicht-staatlicher Akteure identifiziert, anhand derer die bestehenden Hemmnisse und Herausforderungen adressiert werden könnten oder als solche diskutiert werden.

Anschließend wurden folgende Handlungsansätze durch die Gutachter\*innen zu prüffähigen, umweltpolitischen Maßnahmen weiterentwickelt:

- ▶ Identifizierung und Erschließung ökonomischer und ökologischer Optimierungspotenziale bestehender Mehrwegsysteme.
- ▶ Etablierung eines Erstinformationsportals zur Unterstützung von interessierten Abfüllern bei der Einführung und Optimierung von Mehrwegsystemen für Getränke
- ▶ Finanzielle Förderung von Maßnahmen für die umweltbezogene Optimierung von Mehrwegverpackungssystemen im Getränkebereich.

- ▶ Reduzierung des Mehrwertsteuersatzes auf Getränke in Mehrwegverpackungen.
- ▶ Besteuerung von Einweggetränkeverpackungen.
- ▶ Einführung einer verbindlichen Mehrwegquote für den Getränkebereich.

Die konkretisierten Maßnahmen wurden anschließend in Bezug auf die beiden Kriterien

- ▶ Effektivität (d. h. Geeignetheit und Akzeptanz) und
- ▶ Rechtssicherheit (Gesetzgebungskompetenz, Vereinbarkeit mit Unionsrecht und nationalem Recht, Verhältnismäßigkeit)

geprüft.

Der vorliegende Teilbericht enthält neben den Ergebnissen der erfolgten Prüfarbeiten eine Dokumentation fachlicher Aspekte, die im Falle möglicher Umsetzungsbestrebungen zu berücksichtigen wären.

## Summary

The aim of the research project is to provide a factual basis for the design of environmental policy measures that are suitable for strengthening the use of reusable packaging in existing areas of application and for supporting the establishment and consolidation of reusable packaging in new areas of application.

For this purpose

- ▶ the waste avoidance potential of reusable packaging for different areas of application will be quantified,
- ▶ the current situation of reusable packaging in different areas of application will be illustrated,
- ▶ possible environmental policy approaches for strengthening the use of reusable packaging are identified and
- ▶ selected policy measures will be specified and examined with regard to their suitability for strengthening the use of reusable packaging.

Selected legal measures will be examined with regard to their legal admissibility.

The research project comprises the following work packages (WP):

- ▶ WP 1 “Overview: Current areas of application of reusable packaging of existing reusable packaging systems and initial theses on existing challenges and obstacles to their further dissemination”.
- ▶ WP 2 “Possible measures to strengthen and disseminate reusable packaging in the beverage sector and to ecologically optimise existing systems”.
- ▶ WP 3 “Possible measures for the establishment and consolidation of reusable shipping packaging”.
- ▶ WP 4 “Waste avoidance potential of reusable packaging in other areas of application”.
- ▶ WP 5 “Proposals for the development of an overall concept for the promotion and ecological optimisation of reusable packaging systems”.

This sub-report includes the results of work package 1 “Overview: Current areas of application of reusable packaging and initial theses on existing challenges and barriers to its further dissemination” and 2 “Possible measures for strengthening and disseminating reusable packaging in the beverage sector and to optimise existing systems”.

### **WP 1 Overview: Current areas of application of reusable packaging and initial theses on existing barriers and challenges and for their further dissemination”**

The objectives of work package 1 were

- ▶ to provide the most comprehensive overview possible of established and newer areas of application of reusable packaging in Germany and, as far as possible, to quantify the respective reusable shares in relation to the filling quantity,
- ▶ to identify and describe relevant political and, in particular, legal framework conditions in Germany and at EU level, as well as

- ▶ to formulate initial theses on existing obstacles and challenges for the use of reusable packaging instead of single-use packaging.

GVM identified current areas of application for reusable packaging in Germany and determined the respective share of reusable packaging. In addition, a brief analysis and description of the current political framework conditions at EU level was carried out. Based on the preparation of selected aspects for the description of the current situation, initial theses were derived on possible problems and challenges for operators and users of existing reusable systems as well as on possible optimisation approaches with regard to the design and dissemination of existing reusable packaging systems.

#### **WP 2: Possible measures for strengthening and disseminating reusable packaging in the beverage sector and to optimise existing systems**

The aim of work package 2 was

- ▶ to quantify existing waste avoidance potentials in the area of beverage packaging that could be raised by substituting single-use packaging with reusable packaging, and
- ▶ to examine selected legal and non-legal environmental policy measures for strengthening and further dissemination as well as the environmental optimisation of existing reusable packaging systems in the beverage sector with regard to their effectiveness and legal certainty.

For this purpose, the development of the reuse quota in the German beverage sector as well as existing barriers and challenges to the use of reusable packaging were analysed. Subsequently, possible environmental policy approaches as well as possible approaches by non-governmental actors were identified.

The following approaches were further developed by the experts into environmental policy measures for subsequent examination:

- ▶ Identification of economic and ecological optimisation potentials of existing reusable systems.
- ▶ Establishment of an initial information portal to support interested bottlers in the introduction and optimisation of reusable systems for beverages
- ▶ Financial support for measures for the environmental optimisation of reusable packaging systems in the beverage sector.
- ▶ Reduction of the VAT rate on drinks in reusable packaging.
- ▶ Taxation of single-use beverage containers.
- ▶ Introduction of a binding reusable quota for the beverage sector.

The concrete measures were then assessed in relation to the two criteria of

- ▶ Effectiveness (i.e. suitability and acceptance) and
- ▶ Legal certainty (legislative competence, compatibility with EU and national law, proportionality).

In addition to the results of the review work, this sub-report contains a documentation of technical aspects that would have to be taken into account in the event of possible implementation efforts.

## 1 Hintergrund und Zielsetzung des Forschungsvorhabens

Die Verpackungsmengen und die hiermit assoziierten Ressourcenverbräuche und Abfallmengen in Deutschland steigen stetig.

Als wesentliche und andauernde Treiber dieser Entwicklung werden in aktuellen Studien insbesondere benannt (vgl. GVM 2019a; GVM 2020):

- ▶ eine vermehrte Nachfrage nach kleineren Füll- oder Portionsgrößen,
- ▶ eine Zunahme des Außer-Haus-Verzehrs von Lebensmitteln und Getränken sowie
- ▶ eine deutliche Zunahme von Online-Einkäufen.

Obwohl Mehrwegverpackungen unter bestimmten Voraussetzungen vielfach ein Umweltvorteil gegenüber Einwegverpackungen attestiert wird (vgl. u. a. Zero Waste Europe & Reloop 2020, ifeu 2018), ist ihr Einsatz für Produkte, die durch private Endverbraucher\*innen konsumiert werden, in Deutschland bislang vorrangig auf den Getränkebereich beschränkt. Die Ursachen hierfür sind vielfältig, wurden aber bislang nicht systematisch untersucht. Aus umweltpolitischer Sicht besteht daher sowohl deutlicher Informations- als auch Handlungsbedarf, da eine mengenrelevante Trendwende, anhand derer bestehende Abfallvermeidungs- und Ressourceneinsparpotenziale erschlossen werden könnten, ohne zusätzliche Anreize oder andere Maßnahmen nicht absehbar ist. Bereits in der im Jahr 1991 erlassenen Verpackungsverordnung (VerpackV)<sup>1</sup> wird die Wiederbefüllbarkeit als Maßnahme genannt, um die abfallwirtschaftliche Zielsetzung der Verpackungsvermeidung zu erreichen (§ 1 Abs. 2 Nr. 2 VerpackV). Im Jahr 2017 hat der Gesetzgeber die umweltpolitische Bestrebung nach einer Erhöhung des Mehrweganteils für Getränkeverpackungen im Verpackungsgesetz (VerpackG)<sup>2</sup> in § 1 Abs. 3 Satz 3 verankert. Allerdings scheint weder die Zielvorgabe von 70 % für in Mehrwegverpackungen abgefüllte Getränke, noch die Pfandpflicht für Einweggetränkeverpackungen (bislang) eine ausreichende Steuerungswirkung zu entfalten. Noch im selben Jahr forderte der Bundestag die Bundesregierung dazu auf, „weitere Maßnahmen“ zur Förderung von Mehrweggetränkeverpackungen zu entwickeln. Für den Fall, dass drei Jahre nach in Krafttreten des VerpackG – d. h. bis zum 1. Januar 2022 - der angestrebte Mehrweganteil nicht erreicht werde, solle die Bundesregierung „weitergehende rechtliche Maßnahmen“ entwickeln.

Auch auf EU-Ebene zielen mittlerweile eine Reihe verschiedener Aktivitäten und Rechtssetzungen auf eine verstärkte Förderung von Mehrwegverpackungen zur Abfallvermeidung: Die am 30. Mai 2018 geänderte Verpackungsrichtlinie (VerpackRL)<sup>3</sup> verpflichtet die Mitgliedstaaten bis zum 5. Juli 2020 Maßnahmen zu treffen, „um die Erhöhung des Anteils in Verkehr gebrachter wiederverwendbarer Verpackungen und von Systemen zur umweltverträglichen Wiederverwendung von Verpackungen [...] zu fördern“ (Art. 5 Abs. 1 VerpackRL). Bei diesen Maßnahmen kann es sich z. B. um Pfandsysteme, qualitative oder quantitative Zielvorgaben, wirtschaftliche Anreize oder Mindest-Quoten für wiederverwendbare Verpackungen handeln (Art. 5 Abs. 1 Buchst. a-d VerpackRL). Die im Juli 2019 in Kraft getretene

---

<sup>1</sup> Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung - VerpackV) vom 12. Juni 1991 (BGBl. S. 1234).

<sup>2</sup> Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die hochwertige Verwertung von Verpackungen (Verpackungsgesetz - VerpackG) vom 5. Juli 2017 (BGBl. I S. 2234).

<sup>3</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. 10-23, zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2018/852 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018, ABl. L 150 vom 14.6.2018, S. 141-154.

EU-Einwegkunststoff-Richtlinie (EinwegkunststoffRL)<sup>4</sup> verpflichtet zudem die Mitgliedstaaten bis zum 3. Juli 2021 Maßnahmen zu ergreifen, die „eine ehrgeizige und dauerhafte Verminderung“ des Verbrauchs von Kunststoff-Einweggetränkebechern und -Lebensmittelverpackungen für den Außer-Haus-Verzehr bewirken. Ausgehend von der EU-Kunststoffstrategie<sup>5</sup>, des EU Green Deals<sup>6</sup> sowie des EU-Kreislaufwirtschaftsaktionsplans II<sup>7</sup> bereitet die EU-Kommission zudem aktuell eine entsprechende Überarbeitung der EU VerpackRL vor.<sup>8</sup> Die Veröffentlichung des Entwurfs einer neuen EU-Verpackungsverordnung erfolgt voraussichtlich im November 2022.<sup>9</sup>

---

<sup>4</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 vom 12.6.2019, S. 1–19.

<sup>5</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Eine europäische Strategie für Kunststoffe in der Kreislaufwirtschaft COM/2018/028 final.

<sup>6</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen Der europäische Grüne Deal COM/2019/640 final.

<sup>7</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen Ein neuer Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft Für ein saubereres und wettbewerbsfähigeres Europa COM/2020/98 final.

<sup>8</sup> Für weiterführende Informationen s. online: „Review of the requirements for packaging and other measures to prevent packaging waste“ (Online verfügbar unter <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12263-Reducing-packaging-waste-review-of-rules>, zuletzt aufgerufen am 27.06.2022).

<sup>9</sup> Vgl. hierzu SEC(2022) 2424 final: LISTE DES POINTS PRÉVUS POUR FIGURER A L'ORDRE DU JOUR DES PROCHAINES RÉUNIONS DE LA COMMISSION, OJ 2424.

## 2 Ökologische Betrachtung von Mehrwegverpackungssystemen: Aktueller Stand der Forschung

Die fünfstufige Abfallhierarchie der EU-Abfallrahmenrichtlinie (AbfRRL)<sup>10</sup> sieht eine Prioritätenfolge vor, entsprechend der die Abfallvermeidung vorrangig vor der Vorbereitung zur Wiederverwendung und der stofflichen Verwertung zu erfolgen hat. Auch in der nationalen Umsetzung der AbfRRL steht die Abfallvermeidung an erster Stelle der Abfallhierarchie (vgl. § 6 Abs. 1 Nr. 1 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG))<sup>11</sup>. Unter Abfallvermeidung versteht das Kreislaufwirtschaftsgesetz dabei „jede Maßnahme, die ergriffen wird, bevor ein Stoff, Material oder Erzeugnis zu Abfall geworden ist, und die dazu dient, die Abfallmenge, die schädlichen Auswirkungen des Abfalls auf Mensch und Umwelt oder den Gehalt an schädlichen Stoffen in Materialien und Erzeugnissen zu verringern. Hierzu zählen insbesondere „[...] ein Konsumverhalten, das [u. a.] auf [...] die Nutzung von Mehrwegverpackungen gerichtet ist“ (§ 3 Abs. 20 S. 2 KrWG).

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) hat im Jahr 2020 eine Weiterentwicklung der fünfstufigen Abfallhierarchie zu einer siebenstufigen Kreislaufwirtschaftshierarchie vorgeschlagen (SRU 2020). Hier werden in der Prioritätenfolge die „Verringerung der Stoffströme“ und die „Kreislaufwirtschaftsfähige Gestaltung von Produkten“ noch vor der Abfallvermeidung angesiedelt. Auch wenn neben der Verwertung die Abfallvermeidung bereits seit 2012 im KrWG verankert ist, sei die Ist-Situation eher als „kreislauforientierte Abfallwirtschaft“ denn als Kreislaufwirtschaft zu beschreiben (ebd.). Der Fokus liege zu sehr auf der letzten Lebensphase der Produkte, während eine lebenszyklusweite Betrachtung und eine tatsächliche Verringerung materieller Stoffströme bislang unzureichend Berücksichtigung fänden. Dies soll durch die vom SRU vorgeschlagene Weiterentwicklung der Abfallhierarchie mit den beiden zusätzlichen Maßnahmen „Verringerung der Stoffströme“ und die „Kreislaufwirtschaftsfähige Gestaltung von Produkten“ erreicht werden (ebd.). Die Abkehr von Einwegverpackungssystemen hin zu Mehrwegverpackungssystemen kann für den Bereich der Verpackungen unter bestimmten Voraussetzungen einen substanziellen Beitrag zur Schonung der natürlichen Ressourcen und zur Entlastung der Abfallwirtschaft leisten.

Eine Untersuchung der Umweltwirkungen von Verpackungssystemen kann anhand der Methode der Ökobilanzierung erfolgen. Ökobilanzen analysieren systematisch die Umweltwirkungen über den gesamten Lebensweg von Produkten. Typische Umweltwirkungskategorien, die hierbei berücksichtigt werden, sind beispielsweise Treibhaus-, Eutrophierungs- und Versauerungspotenzial, Landnutzungsänderungen oder der Ressourcenverbrauch. Es ist zu beachten, dass nicht-systematisch auftretende Umweltwirkungen wie Unfälle mit ökologischer Relevanz (bspw. Havarien von Öltankern oder Containerschiffen, die Kunststoff-Pellets transportieren) oder das Littering von Verpackungen in der Regel nicht in Ökobilanzen betrachtet werden. Auch das derzeit intensiv diskutierte Problem von Mikroplastikeinträgen in die Umwelt (beispielsweise in Folge des Litterings von Verpackungen) findet bislang keine Berücksichtigung in Ökobilanzen. Entsprechende Ansätze zur Berücksichtigung und Bewertung werden jedoch aktuell entwickelt (so bspw. im von Fraunhofer Umsicht bearbeiteten und vom BMBF-geförderte Vorhaben „Plastikbudget“, in dem u. a. ein Ansatz für eine Integration von

---

<sup>10</sup> Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien vom 19.11.2008, ABl. L 312 vom 22.11.2008, S. 3.

<sup>11</sup> Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz - KrWG) vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212), zuletzt geändert durch Artikel 20 des Gesetzes vom 10. August 2021 (BGBl. I S. 3436).

Mikroplastikeinträgen über ein „Plastikemissionsäquivalent“ entwickelt wird). Inwieweit solche Ansätze eine umfassendere Bewertung von Verpackungen ermöglichen werden, bleibt zunächst abzuwarten.

Ökobilanzielle Studien kommen regelmäßig zu dem Ergebnis, dass der Einsatz von Mehrwegverpackungen anstelle von Einwegverpackungen unter bestimmten Voraussetzungen umweltseitig vorteilhaft ist. Zu diesen Voraussetzungen zählen insbesondere die Erreichung einer Mindestanzahl an Nutzungszyklen. Diese sog. „Mindestumlaufzahl“, ist die Anzahl der Nutzungszyklen, die die jeweils betrachtete Mehrwegverpackung innerhalb des betrachteten Mehrwegsystems erreichen muss, damit sie gegenüber der Nutzung einer entsprechenden Anzahl an Einwegverpackungen ökologisch vorteilhaft ist. Die zu erreichende Mindestumlaufzahl hängt maßgeblich von der Art und Masse der Verpackungsmaterialien ab, die in den beiden Systemen zugrunde gelegt werden. Weitere relevante Variablen sind die Distanz, die die betrachtete Mehrwegverpackung unter Einsatz von fossilen Kraftstoffen transportiert werden muss, um die Funktion der betrachteten Einwegverpackung zu ersetzen und die Art und Masse der Verpackungsmaterialien, die in den beiden Systemen eingesetzt werden, die miteinander verglichen werden.

Im nachfolgenden Abschnitt wird die Relevanz dieser Bedingungen für verschiedene Anwendungsfälle verdeutlicht. Besonders intensiv untersucht ist der Bereich der Getränkeverpackungen (z. B. Carbotech AG 2014; Albrecht et al. 2011; Pladerer et al. 2008; Kauertz et al. 2018; Tua et al. 2020; Simon et al. 2016; Amienyo et al. 2013; Cleary 2013; Krueger et al. 2010; Kauertz et al. 2008; Kauertz et al. 2010; Kauertz et al. 2019). Ob Mehrweggetränkeverpackungen als ökologisch vorteilhaft gegenüber Einweggetränkeverpackungen bewertet werden können, kann demnach vor allem von den Transportdistanzen abhängen. Insbesondere bei Mehrweg-Glasflaschen kommt den Transportdistanzen aufgrund des relativ hohen spezifischen Gewichts der Mehrwegverpackung eine zentrale Rolle zu. Je nach Materialwahl und Transportdistanzen schwanken die Zahlen der für die ökologische Vorteilhaftigkeit zu erreichenden Umläufe. Die Angaben in den verschiedenen Studien zu Getränkeverpackungen bewegen sich überwiegend zwischen zwei und 20 Umläufen, die erreicht werden müssen.

Im Bereich der Getränkebecher für den Außer-Haus-Verkauf von Heißgetränken zeigen sich Mehrwegsysteme ökologisch vorteilhaft, sofern mindestens eine Umlaufzahl größer als 10, besser noch eine Umlaufzahl größer als 25 erreicht wird, die Mehrwegsysteme nicht mit Einwegkomponenten (wie bspw. Deckel etc.) ausgestattet werden und der Spülvorgang der Mehrwegsysteme mit einem zertifizierten Grünstromprodukt erfolgt (Kauertz et al. 2019).

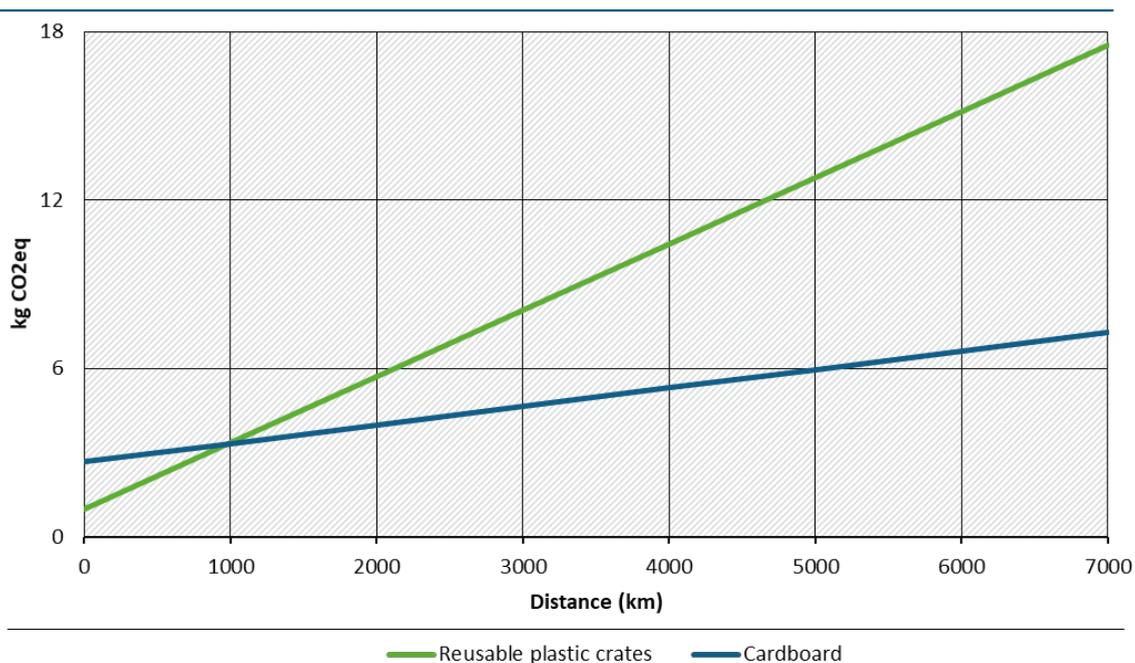
Im Bereich des Lebensmitteltransports (insbesondere Kunststoff-Transportkisten für Obst und Gemüse anstelle von Holz- oder PPK-Einwegkisten) geben verschiedene Studien zu erreichende Umlaufzahlen zwischen fünf und 100 Umläufen an (Albrecht et al. 2013; Levi et al. 2011; Tua et al. 2019).

Der Bereich der Versandverpackungen ist bislang nur wenig untersucht. Die ökologische Vorteilhaftigkeit hängt neben Art und Material der Mehrwegverpackung und den zurückzulegenden Transportdistanzen für deren Rücktransport auch insbesondere davon ab, was für eine Einwegverpackung jeweils ersetzt wird, also bspw., ob dies ein Pappkarton, ein Kunststoffbeutel oder eine PPK-Versandtasche ist. Betrachtungen für verschiedene Verpackungsvarianten (Zimmermann und Bliklen 2020; Zimmermann und Rödiger 2021) ergeben hier zu erreichende Umlaufzahlen zwischen zwei und 80.

Die ökologische Vor- bzw. Nachteiligkeit ergibt sich aus den fallspezifischen Rahmenbedingungen. Dies deckt sich mit den obigen Ausführungen, dass in der Regel eine ökologische Vorteilhaftigkeit von Mehrwegverpackungen erreicht werden kann, wenn die Transportdistanzen möglichst gering sind, eine bestimmte Mindest-Umlaufzahl erreicht wird und weitere Rahmenbedingungen, wie etwa der Reinigungsaufwand, optimiert sind.

Die Abhängigkeit der ökologischen Vorteilhaftigkeit von den Transportdistanzen ist am Beispiel von Mehrweg-Kunststoffkisten (zum Lebensmitteltransport) im Vergleich zu Pappkartons in folgender Abbildung illustriert. So zeigt sich in diesem Fall eine ökologische Vorteilhaftigkeit in Bezug auf resultierende CO<sub>2eq</sub>-Emissionen der Kunststoffkisten bei Transportdistanzen unterhalb von 1.000 km, während darüber die Einwegverpackung (hier: Pappkarton) ökologisch vorteilhaft ist.

**Abbildung 1: Treibhausgasemissionen von Kunststoffkisten und Pappkartons in Abhängigkeit von Transportdistanz (Coelho et al. 2020)**

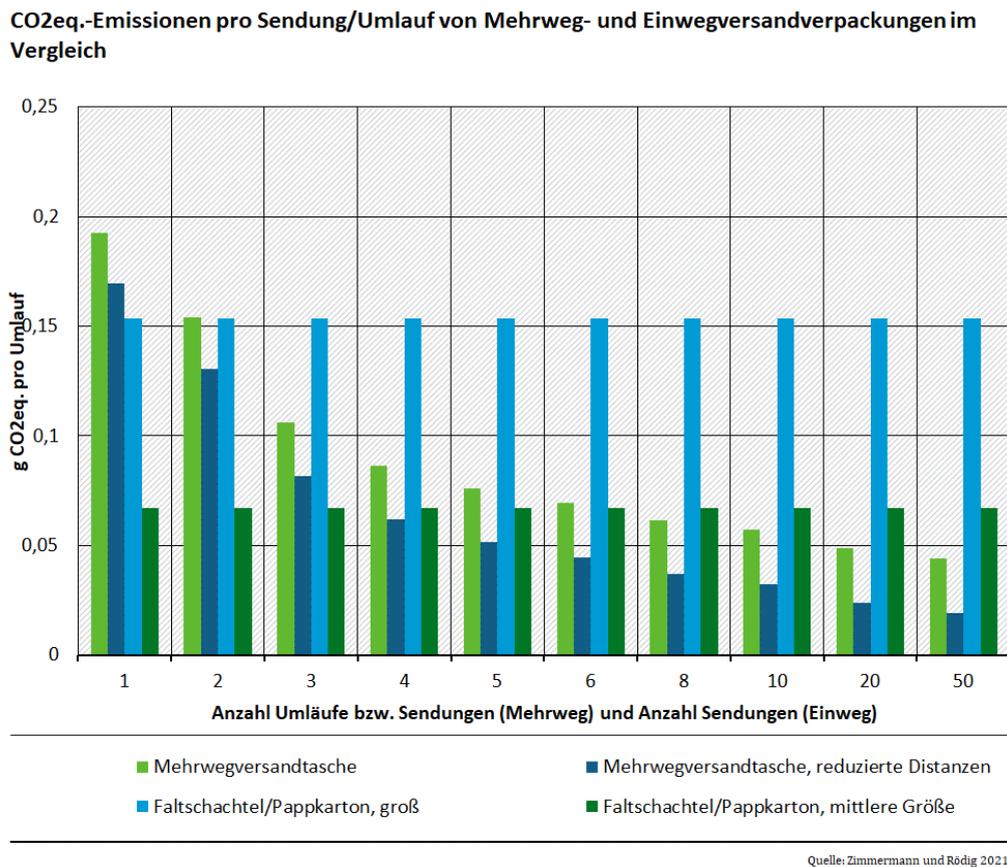


Quelle: Coelho et al. 2020

Das Zusammenspiel von Transportdistanzen und Umlaufzahlen am Beispiel von Mehrwegversandverpackungen ist in Zimmermann und Rödiger (2021) beispielhaft dargestellt. Hier werden Mehrwegversandtaschen mit (Einweg-) Pappkartons zwei verschiedener Größen verglichen.

Während die spezifischen CO<sub>2eq</sub>-Emissionen bei den Mehrwegversandtaschen pro Nutzung (Umlauf) mit steigender Umlaufzahl sinken, bleiben die Emissionen bei den betrachteten Einwegverpackungen pro Nutzung (Sendung) konstant.

**Abbildung 2: Vergleich von Mehrwegversandtaschen mit Pappkartons (Einweg) unter Variation der Rückführungsdistanzen und in Abhängigkeit von der Umlaufzahl (Zimmermann und Rödiger 2021)**



Im Szenario „Mehrwegversandtasche mit reduzierter Rückführungsdistanz“ (600 km anstatt 2000 km; dunkelblaue Säulen in Abbildung 2) stellt sich die Mehrwegversandtasche bereits nach zwei Umläufen ökologischer als der große Pappkarton (128 l) dar. Gegenüber dem mittleren Pappkarton (27 l), welcher eher dem Packvolumen der Mehrwegversandtasche entspricht, stellt sich die Mehrweglösung erst nach vier Umläufen ökologischer in Bezug auf Treibhausgasemissionen dar. Bei höheren Rückführungsdistanzen wird in diesem Beispiel die ökologische Vorteilhaftigkeit erst nach drei bzw. acht Umläufen erreicht.

Der Getränkebereich ist wie eingangs beschrieben in Bezug auf die ökologische Vor- oder Nachteiligkeit von Mehrwegverpackungen besonders intensiv ökobilanziell untersucht worden. Zur Gewährleistung einer höheren methodischen Konsistenz und Vergleichbarkeit entsprechender Studien hat das Umweltbundesamt im Jahr 2016 Mindestanforderungen an die Erstellung von Ökobilanzen für Getränkeverpackungen veröffentlicht (Detzel et al. 2016). Im Zuge der Erarbeitung dieser Mindestanforderungen wurde der Stand der Forschung für verschiedene Substitutionsszenarien ausgewertet:

- Für das Substitutionsszenario Glas-Mehrweg vs. Glas-Einweg wurden vier Studien ausgewertet (Schmitz et al. 1995; Plinke et al. 2000; Schonert et al. 2002; Krueger et al. 2010). Diese zeigen durchgehend einen ökologischen Vorteil für Glas-Mehrweg. Schmitz et al. (1995), Plinke et al. (2000) und Schonert et al. (2002) haben keine konkreten

Mindestumlaufzahlen bestimmt, aber gezeigt, dass bei 30 Umläufen die Mehrwegverpackung ökologisch vorteilhaft ist, während bei niedrigeren erreichten Umlaufzahlen Einweglösungen ökologisch vorteilhaft sein können. In der Untersuchung von Krueger et al. (2010) hat sich gezeigt, dass – je nach Wirkungskategorie – die Glas-MW-Verpackung bereits ab ein bis fünf Umläufen ökologisch vorteilhaft ist.

- ▶ Für das Substitutionsszenario Glas-Mehrweg vs. PET Einweg wurden ebenfalls vier Studien ausgewertet (Schonert et al. 2002; Detzel et al. 2004; Kauertz et al. 2008; Kauertz et al. 2010). Zwei dieser Studien zeigen eine ökologische Vorteilhaftigkeit für Glas-Mehrweg. Die anderen beiden Studien zeichnen ein differenzierteres Bild. Je nach Verpackungsgewichten, Verpackungsvolumen, Distributions- bzw. Transportdistanzen und der Höhe des Rezyklatanteils kann das Ergebnis variieren und zu Gunsten von Mehrweg- oder Einwegverpackung ausfallen.
- ▶ Für das Substitutionsszenario Glas-Mehrweg vs. Weißblech- und Alu-Dose wurden vier Studien ausgewertet (Schmitz et al. 1995; Plinke et al. 2000; Schonert et al. 2002; Krueger et al. 2010), die durchweg eine ökologische Vorteilhaftigkeit für die Mehrwegverpackung zeigen. Krueger et al. (2010) nennen hier zehn Umläufe als Mindestumlaufzahl. Bei niedrigeren erreichten Umlaufzahlen kann das Einwegsystem ökologisch vorteilhaft ausfallen.
- ▶ Für das Substitutionsszenario Glas-Mehrweg vs. Getränkeverbundkarton wurden vier Studien ausgewertet (Detzel und Böß 2004; Schmitz et al. 1995; Plinke et al. 2000; Schonert et al. 2002). Mit Ausnahme der Studie von 1995 wird hier kein Vorteil für Glas-Mehrweg festgestellt. Auch gegenüber Standbodenbeutel (Plinke et al. 2000) und PE-Schlauchbeutel (Schmitz et al. 1995) wurde kein ökologischer Vorteil von Glas-Mehrweg festgestellt.
- ▶ Für das Substitutionsszenario Glas-Mehrweg vs. PETCYCLE PET Einweg zeigt sich aufgrund der Auswertung von fünf Studien (Ostermayer und et al. 1999; Schonert et al. 2002; Detzel 2003; Kauertz et al. 2008; Kauertz et al. 2010) ein differenziertes Bild. Je nach Transportdistanzen, Umlaufzahlen, Verpackungsgröße und Rezyklateinsatzquote bei der Einwegverpackung kann die Vorteilhaftigkeit zu Gunsten des einen oder des anderen Systems ausfallen.

Auch im Getränkebereich bestätigt sich also der Sachverhalt, dass sich die Mehrwegverpackungslösung in vielen Fällen ökologisch vorteilhaft darstellt, sofern bestimmte Rahmenbedingungen erfüllt werden.

### **Fazit**

Mehrwegverpackungen weisen in verschiedensten Bereichen sowohl in Bezug auf die Reduktion von Abfallmengen als auch in Bezug auf die Reduzierung weiterer Umweltwirkungen wie Treibhausgasemissionen das Potenzial auf, vorteilhaft gegenüber Einwegalternativen zu sein. Zentral zur Realisierung dieses Potenzials ist die entsprechende Gestaltung des Verpackungssystems. Dies umfasst – neben der Verpackungsoptimierung in Bezug auf Materialwahl, Gewichtsreduzierung und Langlebigkeit – insbesondere die mögliche Reduzierung von Transportdistanzen und die Erreichung möglichst hoher Umlaufzahlen. Bezüglich der eingangs benannten Grenzen von Ökobilanzen hinsichtlich der Berücksichtigung von Aspekten wie Littering und Mikroplastikemissionen ist zu erwähnen, dass diesbezüglich Mehrwegverpackungen (in einem funktionierenden Mehrwegsystem) ebenfalls potenziell besser abschneiden als Einwegverpackungen, insbesondere wenn letztere unbepfandet sind. Perspektivisch können sich durch verändernde Rahmenbedingungen (wie etwa ein weiterer

steigender Anteil erneuerbarer Energien) sowie durch die Gestaltung effizienterer Transport und Aufbereitungsprozesse ökobilanzielle Verbesserungen für alle Verpackungssysteme ergeben. Bei Mehrwegverpackungen wirken sich Verbesserungen bei Transport- und Reinigungsprozessen besonders stark aus.

### **3 AP 1 Überblick: Aktuelle Einsatzbereiche von Mehrwegverpackungen und erste Thesen zu bestehenden Herausforderungen und Hemmnissen für ihre weitere Verbreitung**

Die Ziele des Arbeitspakets 1 waren

- ▶ einen ersten, möglichst umfassenden Überblick zu etablierten und neueren Einsatzbereichen von Mehrwegverpackungen in Deutschland zu erstellen sowie soweit möglich, die jeweiligen Mehrweganteile bezogen auf die Füllgutmenge zu quantifizieren
- ▶ relevante politische und insbesondere rechtliche Rahmenbedingungen in Deutschland und auf EU-Ebene zu identifizieren und zu beschreiben sowie
- ▶ erste Thesen zu bestehenden Hemmnissen und Herausforderungen für die Verwendung von Mehrwegverpackungen anstelle von Einwegverpackungen zu formulieren.

#### **3.1 Marktanalyse: Einsatzbereiche von Mehrwegverpackungen und Mehrweganteile**

Ziel der Marktanalyse ist eine umfassende, strukturierte Beschreibung der Ist-Situation von Mehrwegverpackungen in bereits etablierten Einsatzbereichen sowie die Identifizierung neuerer und möglicher zukünftiger Einsatzbereiche.

##### **Vorgehen und berücksichtigte Datenquellen**

Die Datenerhebung erfolgte im Wesentlichen auf der Basis

- ▶ einer breiten Literaturrecherche, einschließlich einer Auswertung des Medien- und Studienarchivs der GVM sowie publizierter Daten von Branchenverbänden
- ▶ einer Auswertung der Füllgut- und Branchengruppenomenklatur der GVM-Datenbanken sowie
- ▶ von gezielten Gesprächen mit Verbänden und weiteren Marktexpert\*innen.

Eine der wesentlichen Datenquellen für die Arbeiten des AP 1 waren die GVM-Datenbanken. Die GVM unterhält drei Datenbanken, die seit 1991 systematisch aufgebaut wurden und seither kontinuierlich aktualisiert und weiterentwickelt werden:

Die Datenbank „Entwicklung des Füllgutverbrauchs“ ist abgeleitet aus der Produktions- und Außenhandelsstatistik des Statistischen Bundesamtes und durch andere statistische Quellen (z. B. AMI (AMI Agrarmarkt Informations-GmbH), BMEL (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft), IRI (Information Resources GmbH) sowie z. B. Angaben von Verbänden, ergänzt worden. Sie dient der Ermittlung der Marktversorgung mit Füllgütern und als Basis zur Berechnung des füllgutbezogenen Verpackungsverbrauchs.

In der Datenbank „Packmittelmuster“ sind etwa 40.000 Packmittelmuster erfasst. Hierfür werden von der GVM regelmäßig Muster aller wichtigen Packmittel aus den verschiedenen Geschäftstypen gekauft, analysiert und gewogen. Die genaue Bestimmung der Packmitteligewichte ist für die Berechnung der exakten Abfallmenge wesentlich.

Die Daten aus den vorstehend genannten Datenbanken fließen in der GVM-Datenbank „Marktmenge Verpackungen nach Füllgütern“ zusammen. Der Verpackungsverbrauch in Deutschland ist in über 1.350 Füllgutsegmenten systematisch erfasst und untergliedert, unter anderem nach der jeweiligen Verpackungsstufe, Verpackungsart (Einweg, Mehrweg, bepfandetes Einweg etc.), Füllgröße, Gewicht und Material.

### Qualitätssicherung

Die mengen- und materialbezogenen Daten aus der Literatur wurden anschließend durch die GVM im Rahmen von telefonischen Kurzinterviews mit verschiedenen (Branchen-)Expert\*innen validiert und geprüft (vgl. hierzu Tabelle 1).

**Tabelle 1: Übersicht befragter Marktexpert\*innen (Durchführung der Befragung durch GVM)**

Übersicht befragter Marktexpert*innen
(Potenzielle) Abfüller als Nutzer*innen von Mehrwegsystemen
Branchen- und Industrieverbände
Handelsunternehmen
Handelsverbände
Poolbetreiber von Mehrwegsystemen
Umweltverbände
Verbraucherverbände

### 3.1.1 Etablierte Einsatzbereiche von Mehrwegverpackungen

Auf Basis der in der GVM-Datenbank Marktmenge Verpackungen eingearbeiteten Füllgutsegmente und der in der Datenbank gelisteten Mehrwegbereiche wurden die vorliegenden Daten einem Anwendungsbereich und einem Einsatzbereich zugeordnet.

Grundsätzlich berücksichtigt die Datenbank bereits vorgenommene Abgrenzungen und Füllgutzugeordnungen aus vorangegangenen Studien. Anpassungen waren insbesondere hinsichtlich der Geschäftsbeziehung notwendig. Hierbei wurde den folgenden Fragen nachgegangen:

- ▶ Welche Art von Verpackung wird typischerweise im B2C- bzw. B2B-Bereich verwendet?
- ▶ Welche Füllgrößen werden typischerweise im B2C- bzw. B2B-Bereich verwendet?

Die nachfolgende Tabelle 2 zeigt eine Listung der aktuellen Einsatzbereiche und Anwendungsbereiche, in denen Mehrwegverpackungen 2019 in Deutschland eingesetzt wurden.

**Tabelle 2: Übersicht: Aktuelle Einsatzbereiche von Mehrwegverpackungen**

Geschäftsbeziehung	Einsatzbereich	Anwendungsbereich	Mehrweg-Verpackungsart
B2C	Getränke	Bier	Flaschen, Fässer, Flaschenkästen
		Erfrischungsgetränke	Flaschen, Flaschenkästen

Geschäfts- beziehung	Einsatzbereich	Anwendungsbereich	Mehrweg-Verpackungsart	
		Saft		
		Wässer		
		Wein	Flaschen, Flaschenkästen, Steigen	
		Sonstige	Flaschen, Flaschenkästen	
	Außer-Haus-Verzehr/ „Take away“	Heißgetränke	Becher	
	Lebensmittel	Fleisch	Schalen	
		Molkereiprodukte	Flaschen, Gläser, Kästen	
	Versandhandel	Versandhandel	Versandboxen, Versandtaschen	
	B2B	Getränke	Bier	Fässer
			Erfrischungsgetränke	
Saft				
Wässer			Ballons, Fässer	
Wein			Fässer	
Sonstige			Container, IBCs	
Kraftfahrzeuge		Ersatzteile	Kästen	
		Sonstige	Fässer, Hobbocks	
Chemische Erzeugnisse		Bauchemie	Big Bags, Fässer, Hobbocks	
		Sonstige chemische Erzeugnisse	Fässer, IBCs, Kannen	
Lebensmittel		Backwaren	Kästen, Steigen	
		Eier	Kästen	
		Fisch	Fässer, Kästen	
		Fleisch	Kästen, Wannan	
		Deutscher Honig	Hobbocks	
		Molkereiprodukte	Container, Hobbocks, IBCs, Kästen	
		Obst und Gemüse	Kästen, Steigen	
		Sonst. Lebensmittel	Fässer, IBCs, Wannan	
		Bau, Elektro	Teppiche	Hülsen

Geschäftsbeziehung	Einsatzbereich	Anwendungsbereich	Mehrweg-Verpackungsart
		Sonst. Bauelemente	
	Textilindustrie	Textilien	Container, Hülsen
	Agrarerzeugnisse und Pflanzenschutz	Pflanzen	Hobbocks, Kästen
		Pflanzenschutz	Big Bags, IBCs
		Sonst. Agrarerzeugnisse	Big Bags
	Versandhandel	Versandhandel	Versandboxen
	Sonstiges	Sonstiges	Kästen
	Unspezifiziert		Holzpaletten
			Starre Kunststoff-Mehrwegverpackungen
			Stahlpaletten
			Starre Stahl-Mehrwegverpackungen

Die Einordnung in die Bereiche B2C und B2B erfolgt produktübergreifend auf Basis des überwiegenden Entleerungsorts der Mehrweg-Primärverpackung. Gibt es keine Mehrweg-Primärverpackung, erfolgt die Einordnung auf Basis der Entleerungsorte der Tertiär- bzw. Transportverpackung.

In einzelnen Einsatzbereichen werden die Mehrwegverpackungen nicht nur auf eine Geschäftsbeziehung beschränkt eingesetzt. Beispiele dafür sind etwa Getränkeflaschen und -kästen, die in der Gastronomie benutzt werden. Die produktübergreifende Zuordnung zu den Geschäftsbereichen erfolgt aber auch in die andere Richtung, wie das folgende Beispiel verdeutlicht: Mehrwegsteigen oder -kästen aus dem Lebensmittelbereich, die auch gelegentlich an private Endverbraucher\*innen abgegeben werden, werden vollständig dem B2B-Bereich zugeordnet.

Die Differenzierung der Mehrwegverpackungen nach den Geschäftsbeziehungen soll eine Kategorisierung der Mehrwegsysteme erleichtern. Das hat jedoch nicht zur Folge, dass diese Anwendungen auf die zugeordnete Geschäftsbeziehung beschränkt sind oder in Zukunft auf diese beschränkt bleiben müssen. Die folgende Auflistung soll daher einen Überblick verschaffen, in welchen Einsatzbereichen Mehrwegverpackungen in substantiellem Umfang geschäftsbeziehungsübergreifend eingesetzt werden.

**Tabelle 3: Übersicht der geschäftsbeziehungsübergreifend eingesetzten Mehrwegverpackungen (B2C und B2B)**

Einsatzbereich	Anwendungsbereich	Mehrweg-Verpackungsart
Getränke	Bier	Flaschen, Fässer, Flaschenkästen
	Erfrischungsgetränke	Flaschen, Flaschenkästen
	Saft	

Einsatzbereich	Anwendungsbereich	Mehrweg-Verpackungsart
Lebensmittel	Wässer	
	Wein	
	Sonstige	Flaschen, Flaschenkästen
	Backwaren	Steigen, Kästen
	Obst und Gemüse	Steigen, Kästen
Unspezifiziert		Holzpaletten

### 3.1.2 Neue Einsatzbereiche von Mehrwegverpackungen

In verschiedenen Einsatz- und Anwendungsbereichen werden derzeit Mehrwegsysteme eingeführt. Die nachfolgende Tabelle 4 gibt daher Einsatzbereiche von Mehrwegverpackungen wieder, die aktuell zunehmend erschlossen werden. Ausgangslage der Analyse und Darstellung der Mengen und Marktanteile ist das Bezugsjahr 2019. Die hier genannten Bereiche sind daher nicht Bestandteil der Mengen- und Marktanteilsbetrachtung.

Im Bereich Lebensmittel, inkl. Außer-Haus-Verzehr / „Take away“ kommen derzeit neue Lösungen auf. Für die Mitnahme oder den Sofort- oder unterwegsverzehr von Speisen werden beispielsweise Mehrweg-Schalen und Kunststoffboxen eingesetzt. Lebensmittellieferdienste (B2C) für Obst und Gemüse beliefern Kund\*innen mit den im B2B-Bereich bereits eingesetzten Steigen und Kästen. Einzelne Lebensmitteleinzelhändler verkaufen mittlerweile Lebensmittel wie Ketchup, Linsen, Kaffeebohnen und Reis in Mehrweggläsern. Die Zahl der Unternehmen, die diese Möglichkeiten anbieten, nimmt zu. Die detaillierte Betrachtung dieser neuen Einsatzbereiche für Mehrwegverpackungen erfolgt im Rahmen der Potenzialanalyse weiterer Mehrwegverpackungssysteme in AP4.

**Tabelle 4: Neue Einsatzbereiche von Mehrwegverpackungen**

Geschäftsbeziehung	Einsatzbereich	Anwendungsbereich	Mehrweg-Verpackungsart
B2C	Außer-Haus-Verzehr / „Take away“	Sofort- oder unterwegsverzehr von Speisen	Schalen, Boxen
	Lebensmittel	Obst und Gemüse	Steigen, Kästen
		Sonst. Lebensmittel	Flaschen, Gläser
	Sonstige	Kosmetika	Gläser
B2B	Lebensmittel	Sonst. Lebensmittel	Hobbocks
	Textilindustrie	Textilien	Kleiderbügel
	Sonstiges	Drogerie	Kanister

### 3.1.3 Zukünftige Einsatzbereiche von Mehrwegverpackungen

Tabelle 5 gibt Einsatzbereiche von Mehrwegverpackungen wieder, welche nach heutigem Kenntnisstand voraussichtlich in den nächsten Jahren erschlossen werden. Dabei handelt es sich

um Anwendungen, die angekündigt oder bereits in der Testphase sind (vgl. Ekupac 2018, Ellen MacArthur Foundation 2019).

Im Bereich „unverpackt einkaufen“ werden Mehrweg-Konzepte erarbeitet und bereits erste Testläufe durchgeführt.

Erste Praxistests des Prototyps einer standardisierten Mehrweg-Transportverpackung (GS1 SMART-Box) im Drogeriebereich sind bereits abgeschlossen. Im Frühjahr 2021 wird im Drogerie-Marktsegment die Mehrweg-Transportverpackung zum Einsatz kommen. Weitere Praxistests für andere Marktbereiche sind vorgesehen.

**Tabelle 5: Übersicht zukünftige Einsatzbereiche von Mehrwegverpackungen**

Einsatzbereich	Anwendungsbereich	Mehrweg-Verpackungsart
Lebensmittel	Obst und Gemüse	Behälter
	Sonst. Lebensmittel	Behälter
Versandhandel	Versandhandel	Versandtaschen
Sonstiges	Drogerie	Kästen
	Süßwaren	Kästen
	Baumarkt	Kästen

### 3.1.4 Mengen und Marktanteile von Mehrwegverpackungen

Im Folgenden werden die Mengen der in Mehrwegverpackungen abgefüllten Füllgüter sowie die jeweilige Mehrweganteile dargestellt.

Die Mengenangaben enthalten die

- ▶ verpackte Menge in Tonnen
- ▶ Anzahl der abfallrelevanten Verpackungen in 1.000 Stück

Tabelle 6 gibt die Füllgutmengen Mehrweganteilanteile für den B2C-Bereich wieder, Tabelle 7 für den B2B-Bereich.

#### Aufschlüsselung nach Materialfraktionen

Die an dieser Stelle ausgewiesenen Mengen und Marktanteile sind aggregierte Daten über alle Materialfraktionen. Um im weiteren Verlauf des Projekts aussagekräftige Vergleiche auch innerhalb eines Anwendungsbereichs durchzuführen, bedarf es der Aufschlüsselung der Daten nach verschiedenen Materialfraktionen.

Die nach Materialfraktionen aufgeschlüsselten Daten zum Füllgutverbrauch, der Packmittelanzahl und dem Verpackungsverbrauch sind in Tabelle 30 bis Tabelle 35 im Anhang A.1 beigefügt.

Die Betrachtung der Mengen und Marktanteile erfolgt mit verschiedenen Indikatoren, um die Bedeutung von Mehrwegverpackungen darstellen zu können. Diese sind:

- ▶ Der **Füllgutverbrauch Einweg und Mehrweg** gibt den Füllgutverbrauch des Anwendungsbereichs in Tonnen an.

- ▶ Mit dem **Füllgutverbrauch Mehrweg** wird der Füllgutverbrauch der in Mehrwegverpackungen abgefüllten Produkte eines Anwendungsbereichs in Tonnen abgebildet.
- ▶ Der **Mehrweganteil Füllgutverbrauch** stellt den prozentualen Anteil der in Mehrweg abgefüllten Menge am Füllgutverbrauch in Einweg- und Mehrwegverpackungen dar.
- ▶ Die **Packmittelanzahl Einweg und Mehrweg** summiert die Anzahl der Primärverpackungen des Anwendungsbereichs sowie Sammelverpackungen (Verpackungen um die Primärverpackungen), denen keine Füllmenge zugeordnet werden kann.
- ▶ Die **Packmittelanzahl Mehrweg** gibt die Anzahl der Mehrweg-Primärverpackungen eines Anwendungsbereichs an. Die Packmittelanzahl stellt den durchschnittlichen jährlichen Zukauf der Mehrwegverpackungen in Abhängigkeit von Jahres- und Lebensumlaufhäufigkeit dar.
- ▶ Der **Mehrweganteil Packmittelanzahl** gibt den prozentualen Anteil der Packmittelanzahl Mehrweg an der Packmittelanzahl Einweg und Mehrweg an.
- ▶ Das **Verpackungsaufkommen Einweg und Mehrweg** bezieht sich auf die Packmittelanzahl Einweg und Mehrweg. Dabei wird die Packmittelanzahl mit dem Gewicht der jeweiligen Verpackung multipliziert. Sie stellt den Verpackungsverbrauch eines Anwendungsbereichs in Tonnen dar.
- ▶ Das **Verpackungsaufkommen Mehrweg** gibt das Verpackungsaufkommen der Mehrweg-Packmittel eines Anwendungsbereichs in Tonnen an.
- ▶ Der **Mehrweganteil Verpackungsaufkommen** gibt den prozentualen Anteil des Verpackungsaufkommens der Mehrwegverpackungen am gesamten Verpackungsaufkommen eines Anwendungsbereichs an.

Ergänzend werden hierzu Daten zu Füllgrößen, Umlaufzahlen und dem typischen Gewicht der Verpackung angegeben.

#### Vorbemerkungen

- ▶ Die Daten geben die Ergebnisse für das Bezugsjahr 2019 an.
- ▶ Füllmengen sind nur für Bereiche angegeben, in denen eine Füllmenge in Tonnen oder in Liter ausgewiesen werden kann.
- ▶ Die Daten sind aufgrund der Abgrenzungskriterien teilweise nicht direkt vergleichbar mit anderen Studien. Im Vergleich zur Erhebung von Daten zum Verbrauch von Getränken in Mehrwegverpackungen werden Spirituosenmischgetränken der Kategorie Sonstige zugeordnet. Milch und weitere Milchgetränke sind mit den Molkereiprodukten gesamtheitlich den Lebensmitteln zugeordnet.
- ▶ Rein industriell verwendete Verpackungen wie Tanks wurden nicht einbezogen.
- ▶ Die Angaben für Einwegverpackungen beziehen sich ausschließlich auf Anwendungsbereiche, in denen auch Mehrwegverpackungen eingesetzt werden. „Einweg in Mehrwegsegmenten“ stellt demnach eine Teilmenge aller Füllgutsegmente dar.

- ▶ Die Packmittelanzahl EW & MW sowie das Verpackungsaufkommen EW & MW beinhalten auch Sammel- und Transportverpackungen, die in der Geschäftsbeziehung anfallen, denen aber keine Füllmenge zugeordnet werden kann. Im Bereich Getränke sind dies etwa Mehrfachträger für Getränkeflaschen oder -dosen, die im B2C-Bereich anfallen. Im B2B-Bereich werden ebenfalls Faltschachteln, Tragekartons und Trays berücksichtigt, die nicht bei privaten Endverbraucher\*innen anfallen. Eine Aufgliederung nach Materialien kann den Tabellen im Anhang entnommen werden. Dabei wird deutlich, dass ein Großteil der Packmittelanzahl Einweg-PPK-Verpackungen sind.

Das folgende Beispiel hilft bei der Interpretation der Tabelle:

Erfrischungsgetränke haben im Füllgutverbrauch einen Anteil von 22 Prozent. Die Packmittelanzahl weist die Anzahl der Hauptpackmittel ohne Nebenbestandteile aus. Sie beinhaltet auch anfallende Sammelverpackungen, denen keine Füllmenge zugeordnet werden kann. Daher liegt der Anteil der Mehrwegverpackungen an der gesamten Packmittelanzahl bei nur 3 %.

**Tabelle 6: Füllgutmengen Mengen und Marktanteile von Mehrwegverpackungen im B2C-Bereich (Quelle: GVM)**

Einsatzbereich	Anwendungsbereich	EW & MW Füllgutverbrauch [t]	Verpackungsart	Füllgutverbrauch Mehrweg [t]	MW-Anteil Füllgutverbrauch [%]	Packmittelanzahl EW & MW [1.000 Stück]	Packmittelanzahl Mehrweg [1.000 Stück]	MW-Anteil Packmittelanzahl [%]
Getränke	Bier	6.524.209	Flaschen, Fässer	5.127.824	79	3.312.644	449.370	14
		-	Flaschenkästen	-	-	199.475	9.131	5
	Erfrischungsgetränke	11.724.617	Flaschen	2.547.609	22	12.009.812	334.164	3
		-	Flaschenkästen	-	-	1.250.009	6.300	1
	Saft	1.957.193	Flaschen	238.129	12	1.941.511	12.375	1
		-	Flaschenkästen	-	-	122.006	161	0
	Wässer	14.781.945	Flaschen	6.075.938	41	8.157.297	399.552	5
		-	Flaschenkästen	-	-	1.108.576	14.441	1
	Wein	2.014.787	Flaschen	133.498	7	2.391.724	12.995	1
		-	Flaschenkästen, Steigen	-	-	20.844	290	1
Sonstige	515.601	Flaschen	740	0	1.702.243	441	0	
Außer-Haus-Verzehr / „Take away“	Heißgetränke	k.A.	Becher	-	-	2.931.566	599	0
Lebensmittel	Fleisch	1.026.931	Schalen	349	0	3.725.088	698	0
	Molkereiprodukte	3.766.349	Flaschen, Gläser	94.665	3	11.984.898	8.860	0
Versandhandel	Versandhandel	-	Versandboxen	-	-	1.234.699	1	0

Einsatzbereich	Anwendungsbereich	EW & MW Füllgutverbrauch [t]	Verpackungsart	Füllgutverbrauch Mehrweg [t]	MW-Anteil Füllgutverbrauch [%]	Packmittelanzahl EW & MW [1.000 Stück]	Packmittelanzahl Mehrweg [1.000 Stück]	MW-Anteil Packmittelanzahl [%]
		-	Versandtaschen	-	-	531.324	8	0

Bemerkungen:

- (1) Die Angaben für Einweg beziehen sich auf Mehrwegsegmente. Einweg in Mehrwegsegmenten stellt eine Teilmenge über alle Füllgutsegmente dar.
- (2) Packmittelanzahl Mehrweg stellt den Zukauf der Packmittel dar.
- (3) Die Packmittelanzahl weist die Anzahl der Hauptpackmittel ohne Nebenbestandteile aus.
- (4) Die Packmittelanzahl EW & MW beinhaltet auch anfallende Sammelverpackungen, denen keine Füllmenge zugeordnet werden kann.

## **B2C-Anwendungsbereiche mit Mehrwegverpackungen**

Die Analyse der Mengen und Marktanteile zeigt, dass die Anzahl der Einsatz- und Anwendungsbereiche, in denen Mehrwegverpackungen angeboten werden, sehr begrenzt ist. Im B2C-Bereich erfolgt der Einsatz von Mehrwegverpackungen überwiegend im Einsatzbereich Getränke. Abgesehen von wenigen Ausnahmen gibt es im Bereich Lebensmittel und im Non-Food-Bereich kaum Anwendungsbereiche, in denen Mehrwegverpackungen eingesetzt werden.

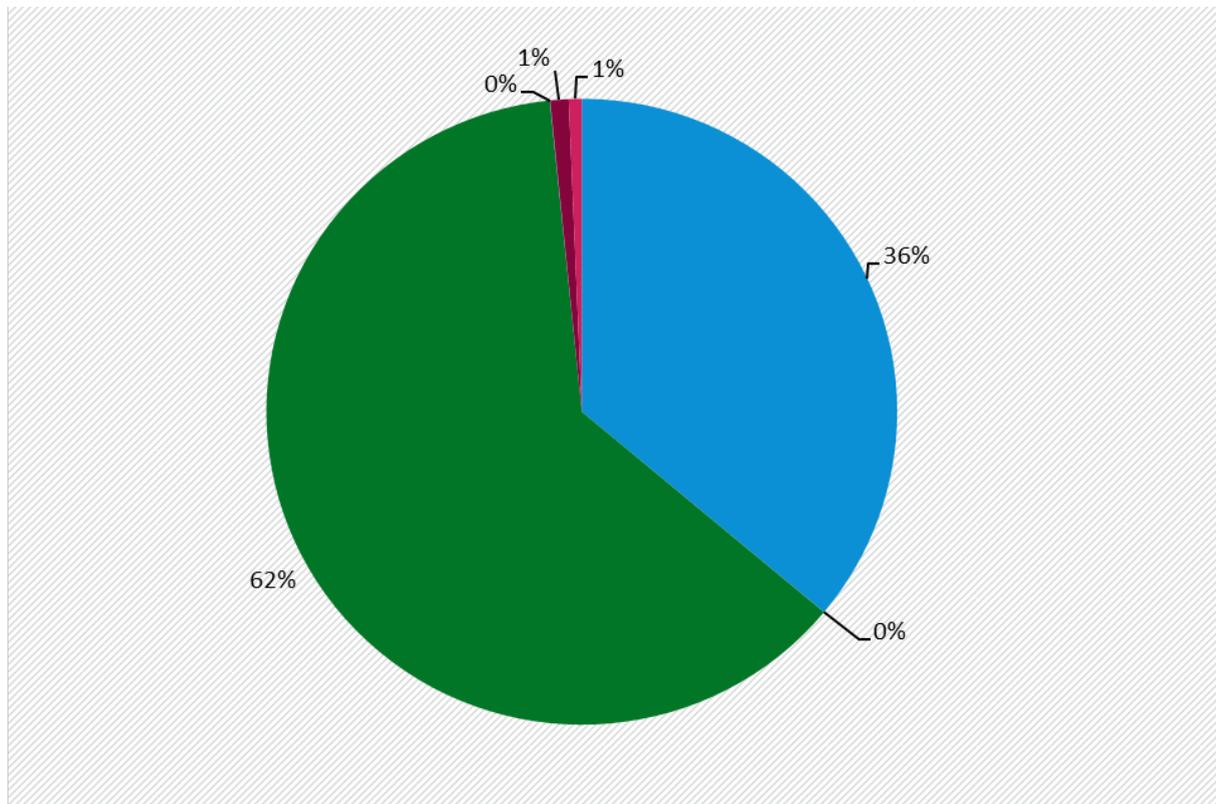
### **Marktanteilsbetrachtung im B2C-Bereich**

In der Marktanteilsbetrachtung der Mehrwegverpackungen auf Basis des Füllgutverbrauchs wird deutlich, dass der Einsatzbereich Getränke mit 38 Prozent den höchsten Mehrweganteil aufweist. Innerhalb des Einsatzbereichs Getränke weisen die einzelnen Anwendungsbereiche deutlich unterschiedliche Mehrweganteile auf, wie in Abbildung 4 dargestellt: Der Anwendungsbereich Bier weist mit 79 Prozent den höchsten Mehrweganteil auf. Zwar ist die in Mehrwegverpackungen abgefüllte Menge alkoholfreier Getränke deutlich höher als bei Bier, der Mehrweganteil ist aber deutlich niedriger (Alkoholfreie Getränke (AfG): 31 Prozent Mehrweganteil, Wässer: 41 Prozent Mehrweganteil). Das mengenmäßig größte Potenzial zur Erhöhung des Mehrweganteils im Einsatzbereich Getränke haben also die Anwendungsbereiche Wässer und Erfrischungsgetränke.

Der Einsatzbereich Lebensmittel hat mit einem Mehrweganteil von einem Prozent die zweithöchste Mehrwegquote im B2C-Bereich. Der Anwendungsbereich Molkereiprodukte hat den größten Füllgutverbrauch und weist einen Mehrweganteil von drei Prozent aus.

Abbildung 3 verdeutlicht, dass der B2C-Bereich in Bezug auf die Verwendung von Mehrwegverpackungen überwiegend im Einsatzbereich Getränke erfolgt. Auch Abbildung 4 zeigt den großen Unterschied in den Marktanteilen zwischen Getränken und Lebensmitteln.

**Abbildung 3: In Mehrwegverpackungen abgefüllte Mengen Getränke und Lebensmittel (in t)**

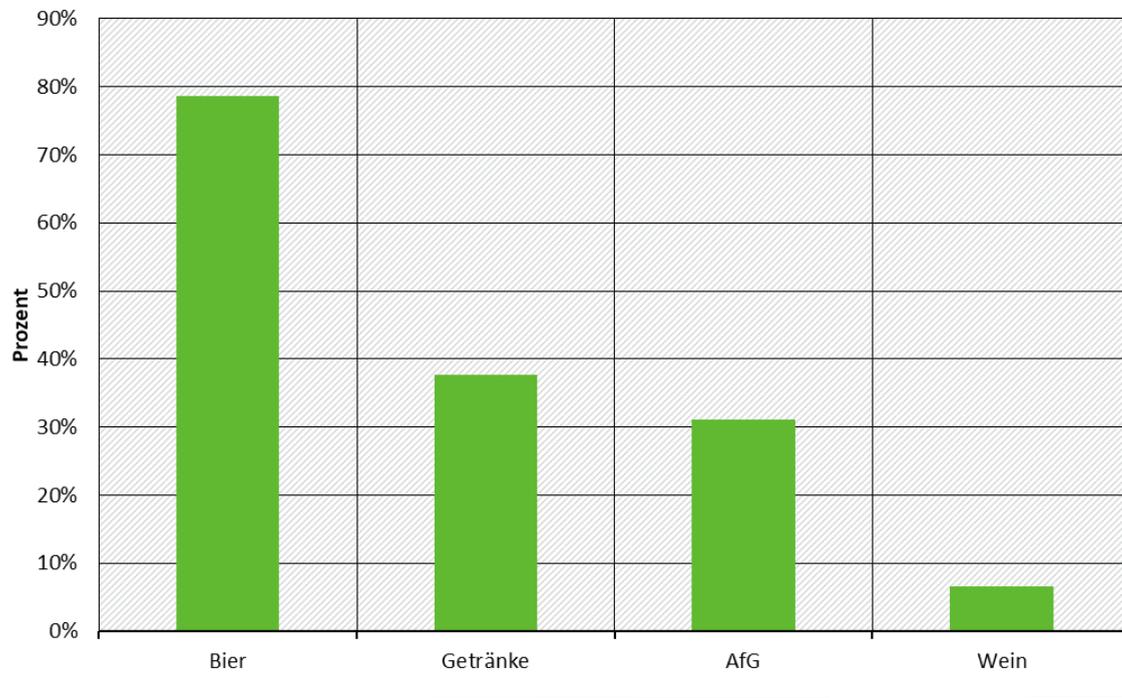


■ Bier ■ Diverse Getränke ■ AfG ■ Diverse Lebensmittel ■ Wein ■ Molkereiprodukte

Quelle: eigene Darstellung, GVM

Die folgende Abbildung 4 zeigt die Mehrweganteile des Einsatzbereichs Getränke sowie die Mehrweganteile der Anwendungsbereiche Bier, AfG (inklusive Wässer) und Wein aus den Einsatzbereichen am gesamten Füllgutverbrauch des jeweiligen Anwendungsbereichs. Der Füllgutverbrauch aller Getränke bezieht sich an dieser Stelle ausschließlich auf die Anwendungsbereiche, in denen Mehrwegverpackungen angeboten werden.

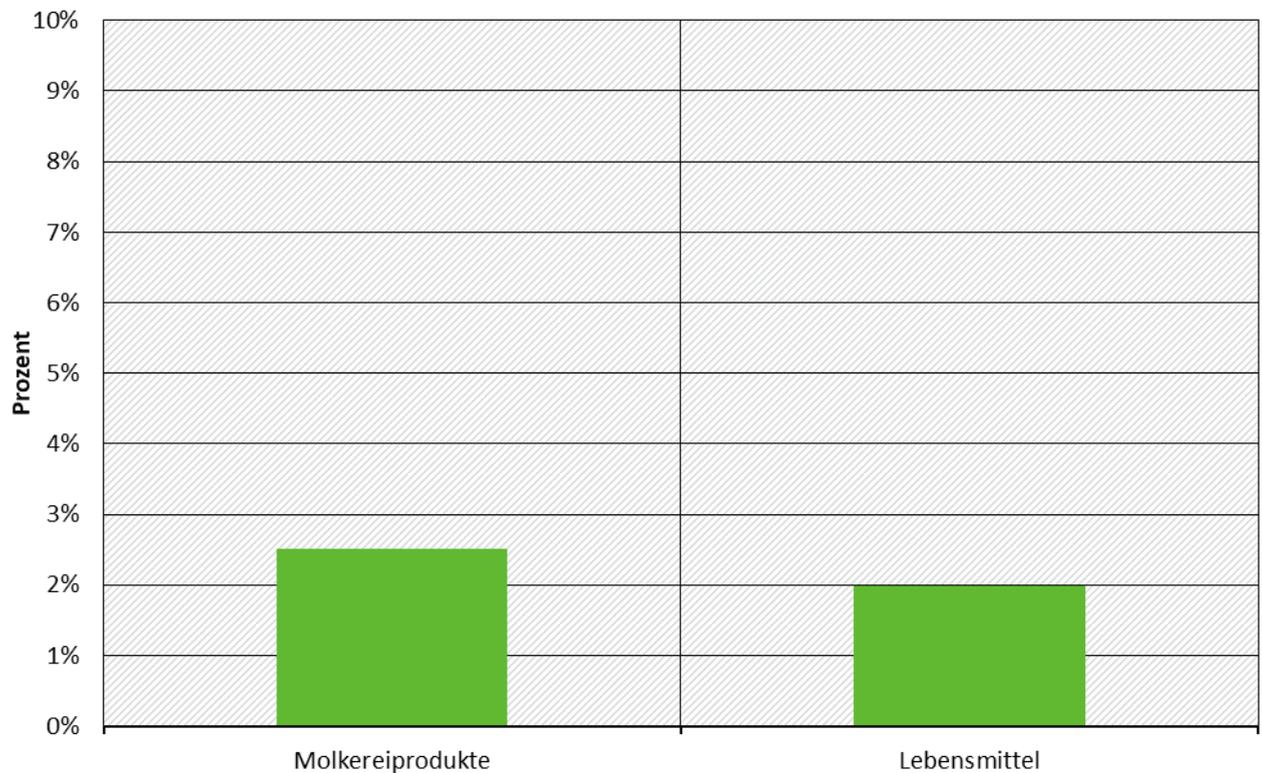
**Abbildung 4: Mehrweganteile bezogen auf den Füllgutverbrauch für ausgewählte Getränke in 2019 (in Prozent)**



Quelle: eigene Darstellung, GVM

Abbildung 5 zeigt die Mehrweganteile am Füllgutverbrauch des Anwendungsbereichs Molkereiprodukte sowie als Durchschnitt über die Lebensmittel-Anwendungsbereiche (Fleisch und Molkereiprodukte).

**Abbildung 5: Mehrweganteile bezogen auf den Füllgutverbrauch für ausgewählte Lebensmittel in 2019 (in Prozent)**



Quelle: eigene Darstellung, GVM

Tabelle 7 gibt die Mengen und Marktanteile für den B2B-Bereich wieder.

Das folgende Beispiel hilft bei der Interpretation der Tabelle:

Saft in der B2B-Einordnung wird ausschließlich in Mehrwegfässern angeboten. Der Mehrweganteil am Füllgutverbrauch ist daher 100 %. In der Packmittellanzahl sind die Hauptpackmittel ohne Nebenbestandteile summiert. Da die „Packmittellanzahl EW & MW“ auch anfallende Sammelverpackungen beinhaltet, denen keine Füllmenge zugeordnet ist, liegt der Mehrweganteil der Packmittellanzahl bei unter 0,5 %.

**Tabelle 7: Mengen und Marktanteile von Mehrwegverpackungen im B2B-Bereich**

Einsatzbereich	Anwendungsbereich	EW & MW Füllgutverbrauch [t]	Verpackungsart	Füllgutverbrauch Mehrweg [t]	MW-Anteil Füllgutverbrauch [%]	Packmittelanzahl EW & MW [1.000 Stück]	Packmittelanzahl Mehrweg [1.000 Stück]	MW-Anteil Packmittelanzahl [%]
Getränke	Bier	1.308.131	Fässer	1.308.131	100	85.708	136	> 0
	Erfrischungsgetränke	336.393		336.393	100	441.475	479	> 0
	Saft	4.610		4.610	100	109.827	25	> 0
	Wässer	72.512	Ballons, Fässer	72.512	100	80.213	377	> 0
	Wein	5.821	Fässer	5.821	100	348.491	3	> 0
	Sonstige	1.201	Container, IBCs	565	47	169.686	0	> 0
Kraftfahrzeuge	Ersatzteile für Kfz	-	Kästen	-	-	10.415	9.723	93
	Sonstige	394.036	Fässer, Hobbocks	218.422	55	70.881	586	1
Chemische Erzeugnisse	Bauchemie	1.190.641	Big Bags, Fässer, Hobbocks	78.797	7	229.692	208	> 0
	Sonstige chemische Erzeugnisse	785.395	Fässer, IBCs, Kannen	359.145	46	329.592	831	> 0
Lebensmittel	Backwaren	-	Kästen, Steigen	-	-	213.017	31.198	15
	Eier	-	Kästen	-	-	36.048	279	1
	Fisch	126.717	Fässer, Kästen	14.004	11	169.123	110	> 0
	Fleisch	-	Kästen, Wannen	-	-	97.964	11.234	11

Einsatzbereich	Anwendungsbereich	EW & MW Füllgutverbrauch [t]	Verpackungsart	Füllgutverbrauch Mehrweg [t]	MW-Anteil Füllgutverbrauch [%]	Packmittelanzahl EW & MW [1.000 Stück]	Packmittelanzahl Mehrweg [1.000 Stück]	MW-Anteil Packmittelanzahl [%]
Bau, Elektro	Dt. Honig	17.558	Hobbocks	17.558	100	1.314	339	26
	Molkereiprodukte	522.459	Container, Hobbocks, Kästen	214.947	41	808.371	255	> 0
	Obst und Gemüse	8.424.565	Steigen, Kästen	2.561.866	30	872.306	14.178	2
	Sonst. Lebensmittel	112.453	Fässer, Wannen, IBCs	6.685	6	48.543	158	> 0
	Teppiche	-	Hülsen	-	-	1.113	200	18
	Sonst. Bauelemente	-	Hülsen	-	-	1.574	38	2
Textilindustrie	Textilien	-	Container, Hülsen	-	-	186.152	1.992	1
Agrarerzeugnisse und Pflanzenschutz	Pflanzen	-	Hobbocks, Kästen	-	-	121.794	16.522	14
	Pflanzenschutz	686.701	Big Bags, IBCs	110.499	16	36.621	42	> 0
	Sonst. Agrarerzeugnisse	2.598.465	Big Bags	480.645	18	81.449	206	> 0
Versandhandel	Versandhandel	-	Versandboxen	-	-	718.527	1	> 0
Sonstiges	Sonstiges	-	Kästen	-	-	5.728	398	7
Unspezifiziert			Holzpaletten	-	-	121.449	51.662	43
			Starre Kunststoff-Mehrwegverpackungen	-	-	423.238	24.565	6

Einsatzbereich	Anwendungsbereich	EW & MW Füllgutverbrauch [t]	Verpackungsart	Füllgutverbrauch Mehrweg [t]	MW-Anteil Füllgutverbrauch [%]	Packmittelanzahl EW & MW [1.000 Stück]	Packmittelanzahl Mehrweg [1.000 Stück]	MW-Anteil Packmittelanzahl [%]
			(insb. Kästen, Steigen, Paletten, Fässer)					
			Stahlpaletten	-	-	1.700	1.700	100
			Starre Stahl-Mehrwegverpackungen (insb. Fässer und Trommeln)	-	-	14.922	6.455	43

Bemerkungen:

- (1) Die Angaben für Einweg beziehen sich auf Mehrwegsegmente. Einweg in Mehrwegsegmenten stellt eine Teilmenge über alle Füllgutsegmente dar.
- (2) Packmittelanzahl Mehrweg stellt den Zukauf der Packmittel dar.
- (3) Die Packmittelanzahl weist die Anzahl der Hauptpackmittel ohne Nebenbestandteile aus.
- (4) Die Packmittelanzahl EW & MW beinhaltet auch anfallende Sammelverpackungen, denen keine Füllmenge zugeordnet werden kann.

## **B2B-Anwendungsbereiche mit Mehrwegverpackungen**

Die Analyse der Mengen und Marktanteile zeigt, dass die Anzahl der Anwendungsbereiche, in denen Mehrwegverpackungen angeboten werden, deutlich höher ist als im B2C-Bereich. Dies liegt einerseits an der größeren Verbreitung von Mehrwegverpackungen, insbesondere Mehrwegkästen und -steigen, im Einsatzbereich Lebensmittel. Andererseits sind Mehrwegverpackungen in Einsatzbereichen wie Kraftfahrzeuge, chemische Erzeugnisse oder Agrarerzeugnisse ausschließlich im B2B-Bereich zu finden. Mit Ausnahme der Mehrweg-Transportverpackungen, die einsatzbereichsübergreifend eingesetzt werden, ist die Anzahl der Einsatz- und Anwendungsbereiche, in denen Mehrwegverpackungen eingesetzt werden, jedoch auch hier begrenzt.

## **Marktanteilsbetrachtung im B2B-Bereich**

Der Einsatz von Mehrwegverpackungen im B2B-Bereich unterscheidet sich signifikant vom B2C-Bereich. Die Verbräuche der in Mehrwegverpackungen vertriebenen Füllgüter sind insgesamt im B2B-Bereich niedriger (Abbildung 6) als im B2C-Bereich. Der Einsatzbereich Getränke weist im B2B-Bereich aber einen nahezu 100-prozentigen Anteil von Mehrwegverpackungen auf.

Im Folgenden werden Gründe für den fast ausschließlichen Einsatz von Mehrwegverpackungen im B2B-Einsatzbereich Getränke skizziert:

- ▶ Rücknahme und Rückführung werden durch regelmäßige Lieferbeziehungen erleichtert.
- ▶ Es werden vorwiegend Verpackungen mit größeren Füllgrößen, bspw. Fässer und Container, eingesetzt.
- ▶ Die Stabilität der Verpackung ist ohnehin ein wichtiger Einflussfaktor.
- ▶ Der relative Kostenunterschied der Einweg- und Mehrwegverpackungen ist oftmals geringer.

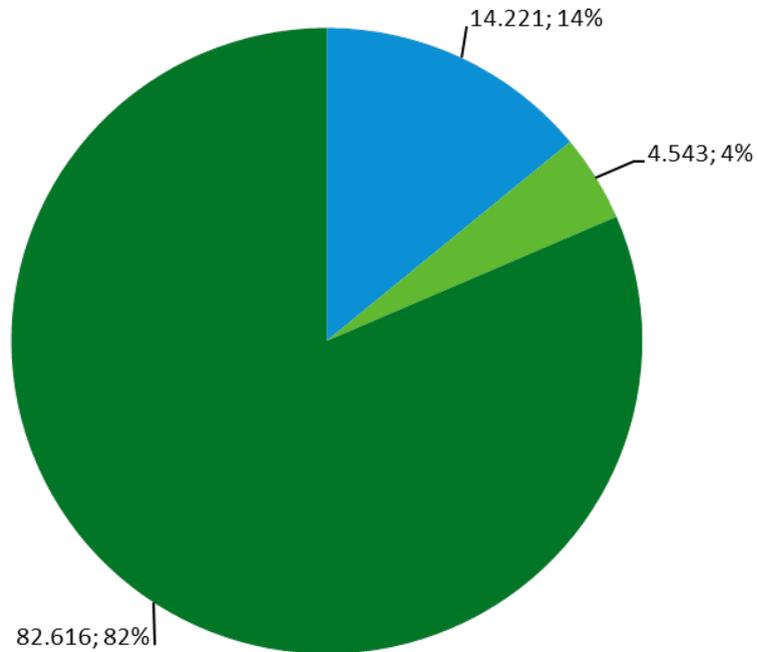
Abbildung 6 vergleicht die Einweg- und Mehrweganteile des gesamten Füllgutverbrauchs im Einsatzbereich Lebensmittel, Getränke und Serviceverpackungen. Dabei werden die Mehrwegbereiche B2C und B2B separat dargestellt.

Die Abbildung visualisiert den geringen Anteil der in Mehrwegverpackungen abgefüllten Füllgüter am Gesamtmarkt für Lebensmittel und Getränke. Nur 17 % der abgefüllten Menge im Bereich Lebensmittel und Getränke wurde 2019 in Mehrwegverpackungen vertrieben.

In anderen Einsatzbereichen weisen die Mehrwegverpackungen im B2B-Bereich hingegen teilweise hohe Marktanteile auf. So liegt der Mehrweganteil am Füllgutverbrauch im Anwendungsbereich Kraftfahrzeuge bei bis zu 55 % und bei chemischen Erzeugnissen bei bis zu 46 %.

**Abbildung 6: Füllgutverbrauch in Einweg- und Mehrwegverpackungen im Bereich Lebensmittel und Getränke (in kt)**

---



- 
- Mehrweg: Lebensmittel & Getränke B2C
  - Mehrweg: Lebensmittel & Getränke B2B
  - Einweg: Lebensmittel & Getränke B2C & B2B
- 

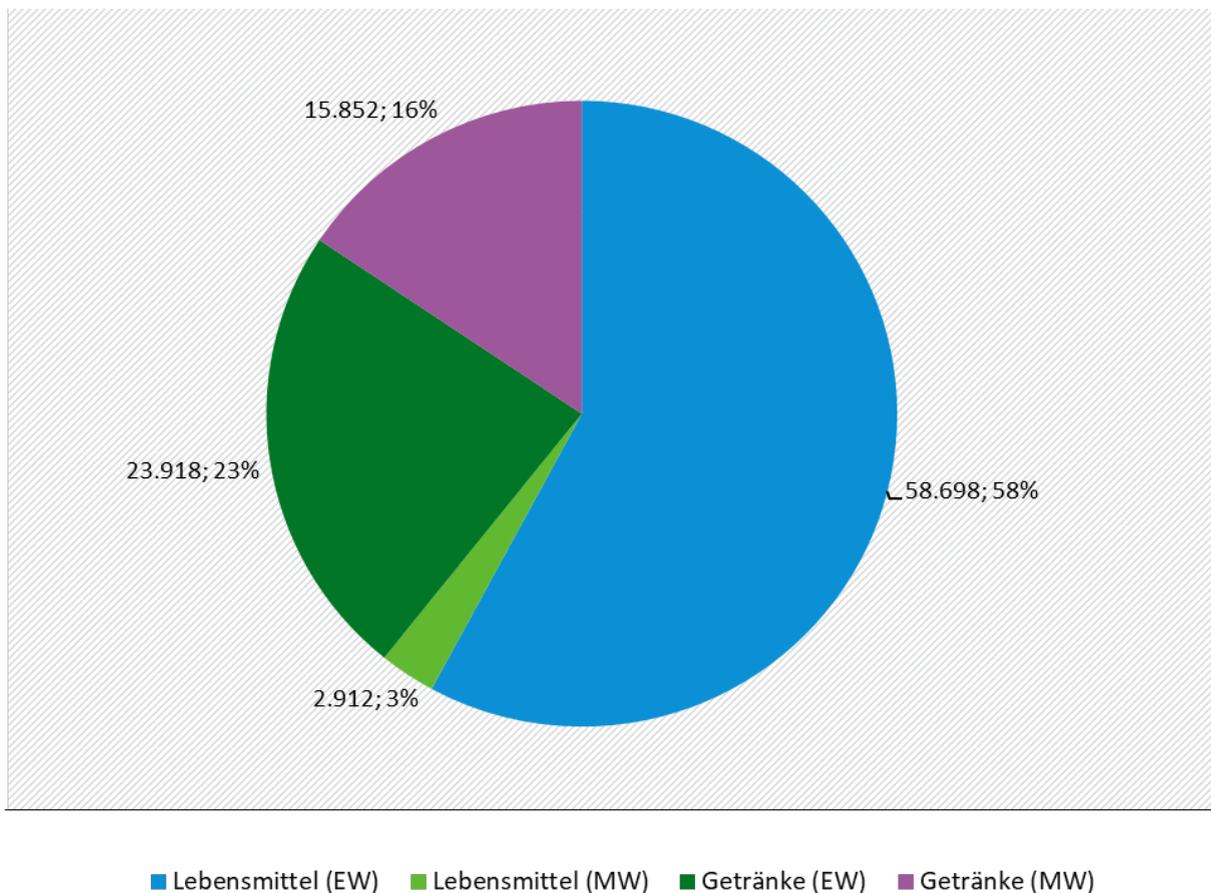
Quelle: eigene Darstellung, GVM

**Bemerkungen:**

(1) Die Angaben für Einweg beziehen sich auf alle Lebensmittel- und Getränke-Füllgutsegmente.

In der nachfolgenden Abbildung 7 wird der Füllgutverbrauch nach den zwei Einsatzbereichen aufgeschlüsselt dargestellt.

**Abbildung 7: Füllgutverbrauch in Einweg- und Mehrwegverpackungen für Lebensmittel und Getränke B2B und B2C (in kt)**



Quelle: eigene Darstellung, GVM

Bemerkungen:

(1) Die Angaben für Einweg beziehen sich auf alle Lebensmittel- und Getränke-Füllgutsegmente.

### 3.1.5 Zusammenfassung der Ergebnisse

#### Einsatzbereiche

Die Anzahl der aktuellen Einsatz- und Anwendungsbereiche von Mehrwegverpackungen ist im Vergleich zu den Einsatz- und Anwendungsbereichen von Einwegverpackungen gering. Im B2C-Bereich erfolgt der Einsatz von Mehrwegverpackungen überwiegend im Einsatzbereich Getränke. Abgesehen von wenigen Ausnahmen gibt es im Bereich Lebensmittel und im Non-Food-Bereich kaum Anwendungsbereiche, in denen Mehrwegverpackungen in substanziellem Umfang eingesetzt werden. Im B2B-Bereich ist die Anzahl der Einsatz- und Anwendungsbereiche, in denen Mehrwegverpackungen angeboten werden, zwar deutlich höher als im B2C-Bereich. Aber auch hier ist – mit Ausnahme der Mehrweg-Transportverpackungen, die einsatzbereichsübergreifend eingesetzt werden – die Anzahl der Einsatz- und Anwendungsbereiche, in denen Mehrwegverpackungen eingesetzt werden, insgesamt begrenzt.

#### Mehrweganteil bezogen auf die Füllgutmenge

Den größten Mehrweganteil in Bezug auf die verpackte Füllgutmenge hat der Bereich Getränke mit 15.852 kt. Auf den Bereich Lebensmittel entfallen 2.912 kt Füllgut. Der Mehrweganteil bei

Lebensmitteln und Getränken betrug demnach im Jahr 2019 17 Prozent. Der größte Teil davon ist dem B2C-Geschäftsbereich zuzuordnen.

## **3.2 Typisierung von Mehrwegverpackungssystemen**

Nachfolgend werden zwei mögliche Ansätze für die Typisierung aktuell bestehender Mehrwegsysteme vorgestellt:

### **3.2.1 Typisierung nach der Art der Organisation des Mehrwegsystems: Geschlossenes Poolssystem, offenes Poolssystem, Individualsystem**

Mehrwegverpackungssysteme können anhand ihrer Organisation in geschlossene Poolssysteme, offene Poolssysteme sowie Individualsysteme unterschieden werden:

#### **Geschlossenes Poolssystem**

In einem geschlossenen Pool wird die Kreislaufführung der Mehrwegverpackung und die Pflege des Pools durch eine übergeordnete Organisation gesteuert. Sie steuert den Bestand, die Zukäufe und die Verteilung von Mehrwegverpackungen innerhalb des Pools. An dem System sind mehrere Abfüller beteiligt. Das bekannteste Beispiel für diese Art ist das Mehrwegflaschensystem der Genossenschaft Deutscher Brunnen eG (GDB). Aber auch die Mehrwegbecher-Systeme einzelner Kommunen können diesem Organisationstyp zugeordnet werden, weil eine übergeordnete Organisation die Anschaffung und Verteilung neuer To-Go-Becher organisiert und verwaltet.

#### **Offenes Poolssystem**

Im Gegensatz zu einem geschlossenen Pool wird die Kreislaufführung in einem offenen Pool nicht durch eine übergeordnete Pool-Organisation verwaltet. Einzelne Unternehmen übernehmen jeweils die Verwaltung und die eigene Pool-Organisation. Es existieren folglich mehrere eigenständige Verwaltungen nebeneinander, die Bestandsführung ist dezentral. Wie bei einem geschlossenen Poolsystem können mehrere Abfüller am Kreislaufsystem beteiligt sein. Verpackungsbeispiele, die in einem offenen Pool organisiert werden, sind die EURO-Flasche oder die EURO-Paletten.

#### **Individualsystem**

Individualsysteme werden nur durch einen Abfüller genutzt. Die verwendeten Verpackungen zeichnen sich durch ihre individuellen Eigenschaften aus. Zum Beispiel durch eine besondere Form oder Kennzeichnung. Ein Beispiel sind die Mehrweggläser der Marke „mehrwelt“, in denen Lebensmittel angeboten werden.

### 3.2.2 Typisierung nach Art des Geschäftsmodells

Poolssysteme können des Weiteren nach der Art des Geschäftsmodells unterschieden werden. Die folgende Auflistung gibt einen Überblick über die verschiedenen Geschäftsmodelle.

#### Tauschsystem

Mehrwegverpackungen werden zum Austausch von Mehrwegverpackungen gleicher Art und Güte eingesetzt. Es bestehen diverse Tauschsysteme, die in Tabelle 8 näher erläutert werden:

**Tabelle 8: Tauschsysteme von Mehrwegverpackungen**

Tauschsystem	Beschreibung
Doppel- oder Idealtausch	Vollgut-Mehrwegverpackungen werden durch die gleiche Anzahl an Leergut-Mehrwegverpackungen getauscht.
Einfacher Tausch	Das Verkehrsunternehmen (z. B. Spediteur) setzt keine Mehrwegverpackungen aus dem eigenen Bestand ein. Es übernimmt die Verpflichtung, bei Abgabe der MW-Verpackungen die gleiche Anzahl vom Empfänger einzufordern bzw. einen Nichttausch dokumentieren zu lassen. Es besteht nur eine Rückgabe-, aber keine Rücklieferungsverpflichtung des Verkehrsunternehmens.
Tausch mit Rückführungsverpflichtung	Wie beim einfachen Tausch, aber mit der Verpflichtung, die erhaltenen Mehrwegverpackungen an einer vereinbarten Abgabestelle abzuliefern.
Tausch mit Risikoübernahme	Erweiterung des Tauschs mit Rückführungsverpflichtung mit weitergehenden Verpflichtungen, wie Ablieferungsfrist und Zahlungsverpflichtung.

### Kaufsystem

Mehrwegverpackungen werden von einem Verpackungshersteller verkauft, ohne dass damit eine logistische oder sonstige Dienstleistung verknüpft ist. Diese muss die\*der Käufer\*in selbst erbringen oder Dritte damit beauftragen.

### Mietsystem / Pfandsystem

Der Vermieter bleibt grundsätzlich der Eigentümer der Mehrwegverpackungen. Die Verpackungen werden gegen Entgelt für einen festgelegten Zeitraum verliehen.

Bei einem Pfandsystem wird die Mehrwegverpackung vom Poolbetreiber gegen ein Pfand zur Verfügung gestellt. Die Pfandhöhe kann dabei in einem losen Zusammenhang zu den Wiederbeschaffungskosten stehen.

### Full-Service-System

Ein Poolbetreiber bietet neben der Logistik des Mehrwegsystems auch den Neukauf sowie die Aufbereitung der Mehrwegverpackungen (Reinigung, Reparatur, Sortierung) an und übernimmt somit die Verantwortung für die Qualität des Pools.

### Umlaufentgeltsystem

Ein Pool-Dienstleister übernimmt Ausgabe, Rückholung, Sortierung, Reinigung, Reparatur, Bevorratung und Verwaltung. Er bekommt dafür ein Entgelt je Umlauf der Mehrwegverpackung. Full-Service und Umlaufentgeltsysteme ähneln sich sehr. Beim Umlaufentgeltsystem sind die aufgezählten Services optionale Leistungen nach Vereinbarung.

## 3.3 Mögliche Herausforderungen für den Einsatz von Mehrwegverpackungen

### 3.3.1 Herausforderungen im B2C-Bereich

Tabelle 9 erläutert die möglichen Herausforderungen und bewertet diese in Bezug auf ihre Bedeutung in unterschiedlichen Einsatzbereichen (vgl. u. a. Deloitte 2012, DIW ECON 2017).

**Tabelle 9: Bedeutung von Herausforderungen nach Einsatzbereich (B2C)**

Dimension	Herausforderung	Erläuterung	Bedeutung
Hersteller	Produktionskosten Verpackung	Mehrwegverpackungen kosten in der Produktion mehr als Einwegverpackungen	Bedeutend in Einsatzbereichen mit hohen Verlustraten bzw. niedrigen Umlaufzahlen. Probleme sind auch durch Trittbrettfahrer möglich, die sich nicht an der Poolpflege beteiligen.
Hersteller	geringere Differenzierungsmöglichkeiten	Mehrwegverpackungen ermöglichen Produktherstellern bzw. Abfüllern unter Umständen geringere Differenzierungsmöglichkeiten	Bedeutend in Märkten mit ausgeprägter Produktdifferenzierung und Markenpräferenzen

Dimension	Herausforderung	Erläuterung	Bedeutung
Hersteller	Platzbedarf	Einwegverpackungen werden meist erst beim Abfüller zusammengesetzt oder extrudiert, um in den vorherigen Prozessschritten Platz einzusparen. Mehrwegverpackungen nehmen im leeren Zustand deutlich mehr Platz weg, in einzelnen Fällen, selbst wenn sie gestapelt werden können.	Die Bedeutung dieser Herausforderung ist stark abhängig von der Verpackungsform, der Stapelbarkeit der Mehrwegverpackungen und dem Platzbedarf der bisherigen Einwegverpackungen vor der Befüllung.
Hersteller	Investition und Deinvestition	Der Ausbau von Mehrwegsystemen kann Investitionen in neue Abfüllmaschinen oder -anlagen zur Folge haben und Deinvestitionen in bisherige Abfüllmaschinen und -anlagen.	Große Bedeutung z. B. in der vollständig automatisierten Getränkeabfüllung. In Einsatzbereichen mit einem geringeren Automatisierungsgrad ist die Umstellung einfacher umzusetzen.
Poolmanagement	Aufbau eines Poolmanagement	Mehrwegverpackungen erfordern ein Poolmanagement und dezidierte Poolpflege	Insbesondere der Aufbau eines Poolmanagements ist aufwendig und kostenintensiv.
Poolmanagement	Investitionen	Der Ausbau von Mehrwegsystemen kann Investitionen (bzw. Deinvestitionen) in Sortieranlagen, Zählzentren, Verwertungsanlagen etc. zur Folge haben.	Kann für nicht etablierte Anwendungsbereiche eine zentrale Hürde darstellen
Handel und Logistik	Auswirkung auf Verkehr und Logistik	Transportvolumen, Frachtraum, Verkehrsaufkommen für Voll- und Leergut, Handling des Voll- und Leerguts im Handel, Sortieraufwand, Personalbedarf	
Handel und Logistik	Auswirkungen auf Sortenvielfalt	Spezialitäten und andere „Langsamdreher“ werden überdurchschnittlich häufig in Einwegverpackungen angeboten.	
Verbraucher*innen	Auswirkungen auf Convenience	Mehrwegverpackungen sind derzeit oft größer und weniger konvenient als Einwegverpackungen. Die Nutzung von Mehrwegverpackungen kann mit Einschränkungen	Die Relevanz hängt stark vom Einsatzbereich ab. Je kleiner die Verpackungen, desto weniger Einschränkungen sind in

Dimension	Herausforderung	Erläuterung	Bedeutung
		verbunden sein (Anforderungen an Lagerplatz, Vorratsverhalten der Verbraucher*innen, ...)	der Regel mit ihr verbunden.
Verbraucher*innen	Rückgabe	Die Verbraucherinnen und Verbraucher müssen in der Regel benutzte Mehrwegverpackungen wieder an den Point of Sale (POS) oder eine andere Rückgabestelle bringen.	Im Getränkebereich sind die Verbraucherinnen und Verbraucher die Rückgabe bereits gewohnt (auch im Einwegbereich). In anderen Einsatzbereichen müssen sich die Verbraucher*innen erst an dieses Vorgehen gewöhnen.
Verbraucher*innen	Transportfahrten	Insbesondere für die Redistribution zum POS fallen für die*den Verbraucher*in Transportfahrten und damit auch Transportkosten an.	Relevant bei großen Mehrwegverpackungen oder Mehrwegverpackungen in großen Umverpackungen, bspw. Getränkebereich. Die Bedeutung wird geringer, wenn Redistribution und Neukauf zusammenfallen.
Rückgabemöglichkeiten	Anzahl der Rückgabemöglichkeiten	Je mehr Rückgabemöglichkeiten den Verbraucher*innen angeboten werden, desto schneller kommen die Mehrwegverpackungen wieder zurück zum Abfüller. Die Rückgabemöglichkeiten müssen für das Poolsystem aber auch wirtschaftlich tragbar sein.	Die Relevanz ist stark abhängig vom Einsatzbereich. Bei schnelldrehenden Gütern reicht die Rückgabe beim nächsten Besuch des POS aus. In anderen Einsatzbereichen müssen alternative Rückgabemöglichkeiten in Betracht gezogen werden.
Rückgabemöglichkeiten	Sortieraufwand	Je mehr unterschiedliche Poolssysteme in einem Einsatzbereich nebeneinander bestehen, desto größer ist der Sortieraufwand. Wird nur ein offener oder geschlossener Pool genutzt, ist der Sortieraufwand begrenzt.	Der Sortieraufwand ist sehr stark von der Anzahl der nebeneinander bestehenden Poolssysteme abhängig.

Dimension	Herausforderung	Erläuterung	Bedeutung
Politische Rahmenbedingungen	Gesetze, Beschlüsse, Selbstverpflichtungserklärungen, ...	Vgl. Abschnitt 3.4	Die Relevanz politischer Rahmenbedingungen ist stark abhängig von den Verpackungsmaterialien und Einsatzbereichen.
Soziokulturelle Rahmenbedingungen	Werte	Ob eine Mehrwegverpackung von den Abfüllern und Verbraucher*innen angenommen wird, hängt auch davon ab, ob diese sie als nachhaltig ansehen und ob sie ein Abfallproblem durch die Verwendung von Einwegverpackungen in diesem Einsatzbereich ausmachen. Dennoch ist Abfallvermeidung bei weitem (noch) nicht das maßgebliche Leitkriterium, das Produktions- und Konsumententscheidungen beeinflusst.	Werte lassen sich nur sehr langfristig beeinflussen.
Soziokulturelle Rahmenbedingungen	Praktiken	Die Herausforderung für Mehrwegverpackungen besteht unter anderem darin, dass den Verbraucher*innen die Bedeutung und der Mehrwert der Mehrwegverpackung deutlich gemacht werden, damit sie sich aktiv durch die Rückgabe am System beteiligen.	In Einsatzbereichen, in denen die Rückgabe bisher ohnehin weitgehend notwendig ist (z. B. Getränkebereich), ist die Einführung oder Ausweitung des Mehrwegsystems einfacher als in Einsatzbereichen, in denen die Verbraucher*innen die Entsorgung der Einwegverpackungen gewohnt sind.

## Umsetzung von Mehrwegsystemen

### Informationsdefizit

Im Zuge der Befragung von Expert\*innen wurden weitere Herausforderungen bei der Umsetzung von Mehrwegsystemen ermittelt. Als eine der größten Herausforderungen wurde dabei das Informationsdefizit der verschiedenen Akteure festgestellt.

Grundsätzlich besteht in einigen Branchen, wie der Lebensmittel- und Drogeriebranche, die Bereitschaft zu mehr Nachhaltigkeit und das Interesse für den Einsatz von Mehrwegsystemen. Branchenakteure, die im Rahmen des Vorhabens interviewt wurden, haben angemerkt, dass es an Informationen zur Umsetzung von Mehrwegsystemen fehle. Die Informationen zur Umsetzung eines Systems sind nicht öffentlich und es bestehen keine bekannten Best Practice

Konzepte. Es bleibe also unklar, wie Akteure Mehrwegsysteme implementieren können und ökonomisch und ökologisch effizient betreiben können. Denn erst, wenn ein Mehrwegsystem eine „kritische Masse“ an Anwendern aufweise, werden in der Folge allein durch die Größe des Systems weitere Teilnehmer gewonnen.

Aber es bestehen auch Segmente, in denen Einwegverpackungen nicht als problematisch wahrgenommen werden, weshalb die Bereitschaft für den Einsatz von Mehrwegverpackungen kaum vorhanden ist. Insbesondere wird in diesem Zusammenhang Kunststoff von einigen Marktakteuren als Mehrwegverpackungsmaterial als Problem gesehen. Aufgrund des oftmals schlechten Images von Kunststoff werden Einwegverpackungen aus anderen Materialien als nachhaltiger angesehen als Mehrweg-Kunststoffverpackungen.

Auch das Informationsdefizit bei einem etablierten System kann eine Herausforderung darstellen, da zunächst Pionierarbeit bezüglich der Bekanntheit des Systems geleistet werden muss. Die Umsetzung eines Mehrwegsystems muss durch aktives Bewerben des Systems unterstützt werden. Ansonsten fehlt den Kund\*innen das Wissen über das Mehrwegverpackungssystem. Sie nutzen es möglicherweise nicht oder nehmen das Mehrwegverpackungssystem nicht als Mehrwegsystem wahr und entsorgen die Mehrwegverpackungen, anstatt sie zurück in den Mehrwegkreislauf zu geben. Allerdings können Öffentlichkeitskampagnen die Systemumsetzung lediglich unterstützen, nicht aber als Ersatz für sinnvolle Rahmenbedingungen eingesetzt werden.

### **Investitionen**

In einem laufenden Mehrwegsystem können die Gesamtkosten günstiger sein als bei Einwegsystemen. Dennoch stellt insbesondere der Investitionsaufwand für den Einsatz von Mehrwegverpackungen ein Hemmnis dar (DIW ECON 2017). Die folgende Auflistung gibt einen Überblick über die Investitionsfelder.

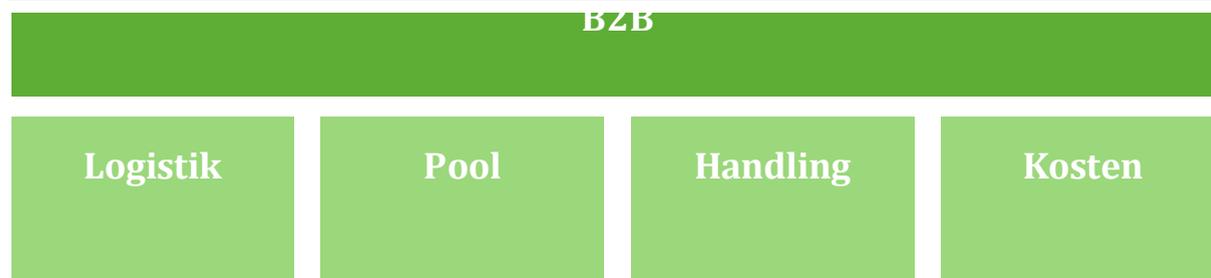
- ▶ Es entstehen zunächst Informationskosten zur Einführung eines Mehrwegsystems.
- ▶ Die Mehrwegverpackungen müssen in ausreichend großer Zahl angeschafft werden, um einen Mehrwegpool aufzubauen.
- ▶ Es muss eine Rückführ- und Lagerlogistik etabliert werden.
- ▶ Eine Reinigungsanlage muss angeschafft und in das System integriert werden.
- ▶ Bei industrieller Abfüllung muss die Abfüllanlage umgerüstet oder ausgetauscht werden.
- ▶ In einzelnen Branchen und in Abhängigkeit der gewählten Mehrwegsysteme müssen IT-seitige Herausforderungen zur Nachverfolgbarkeit gelöst werden.
- ▶ Während des Aufbaus eines Mehrwegsystems entstehen Transaktionskosten für die unterschiedlichen Marktakteure, da eine Reihe von Verträgen beendet werden müssen und neue Verträge angebahnt und abgeschlossen werden müssen. Die Zahl der Akteure in einem Mehrwegsystem ist in der Regel höher als in Einwegsystemen, weshalb mehr Verträge abgeschlossen werden müssen.

Die Investitionskosten können sich erst nach längerer Zeit in einem eingespielten Mehrwegsystem durch ausreichend hohe Umlaufzahlen der Verpackungen amortisieren. Wie hoch die Umlaufzahlen der Mehrwegverpackungen sein müssen, lässt sich nicht pauschal sagen, da dies von vielen Faktoren wie dem Gewicht, dem Material, den Lager- und Transportmöglichkeiten oder dem Reinigungsaufwand abhängt.

### 3.3.2 Herausforderungen im B2B-Bereich

Im B2B-Bereich lassen sich vier Dimensionen unterscheiden, die Einfluss auf den Erfolg von Mehrwegverpackungen haben (Abbildung 8):

**Abbildung 8: Dimensionen von Mehrwegverpackungssystemen im B2B-Bereich**



Quelle: eigene Darstellung, GVM

In der folgenden Tabelle 10 werden die Herausforderungen, die in diesen Dimensionen auftreten können, erläutert und bewertet.

**Tabelle 10: Bedeutung von Herausforderungen nach Einsatzbereich (B2B) (Quelle: GVM)**

Dimension	Herausforderung	Erläuterung	Bedeutung
Logistik	Hygiene/Reinigung	Mehrwegverpackungen müssen so gestaltet sein, dass sie entsprechend einfach gereinigt werden können, bzw. den vorliegenden Hygienebestimmungen entsprechen.	Je nach Branchenanforderung
	Produktschutz	Mehrwegverpackungen müssen robust sein und das Produkt angemessen schützen, da sie hohen mechanischen und witterungsbedingten Umwelteinflüssen ausgesetzt sind.	Je nach Einsatzbereich
	Systemrhythmus	Die Menge und Art der Mehrwegverpackungen muss an den Systemrhythmus des Austauschs angepasst werden, um lange Lagerzeiten zu vermeiden.	Große Bedeutung
Pool	Art des Poolsystems	Es muss der passende Systemtyp gefunden oder geschaffen werden, der auf die Anforderungen der Poolnutzer*innen möglichst optimal zugeschnitten ist.	Große Bedeutung
	Verfolgbarkeit	Die Verfolgbarkeit der Mehrwegverpackung sollte so	Geringe Bedeutung

Dimension	Herausforderung	Erläuterung	Bedeutung
		gestaltet sein, dass sowohl die Produkte in der Mehrwegverpackung als auch die Mehrwegverpackung selbst nachverfolgt werden kann. Dies ermöglicht auch eine optimale Poolkontrolle.	
	Marktbeziehungen	Mehrwegverpackungen müssen die Bedingungen aller Akteure entlang der Prozesskette berücksichtigen, die vom Einsatz der Mehrwegverpackungen betroffen sind.	Große Bedeutung
Handling	Standards	Mehrwegverpackungen müssen bisherigen Standards entsprechen und entsprechend modular gestaltet sein.	Große Bedeutung in hochautomatisierten Prozessen.

### 3.4 Politisch-regulative Rahmenbedingungen

Nachfolgend werden die Ergebnisse der Analyse der durch die Gutachter\*innen als relevant klassifizierten politisch-regulativen Rahmenbedingungen in Bezug auf die Etablierung und weitere Verbreitung des Einsatzes von Mehrwegverpackungen dargestellt. Gegenstand der Recherchen waren daher sowohl einschlägige Rechtsakte als auch aktuelle Strategien und Programme auf EU-Ebene und in Deutschland.

#### Vorgehen

Die Bestandsaufnahme erfolgte anhand einer Analyse frei zugänglicher Dokumente im Zeitraum 1. bis 24. Oktober 2020. Zu diesem Zweck wurde durch die Gutachter\*innen zunächst eine breite Recherche nach relevanten Rechtsakten und entsprechenden Entwürfen sowie nach potentiell relevanten Strategien, Programmen und Aktionsplänen auf deutscher sowie EU-Ebene durchgeführt. Diese wurden anschließend hinsichtlich ihrer Relevanz und Aktualität geprüft. Um die jeweilige Relevanz zu bestimmen, wurden die Dokumente einer systematischen Stichwort-Suche unterzogen. Hierfür wurden folgende Stichworte verwendet:

- ▶ „Mehrweg“ bzw. „reuse“/„reusable“
- ▶ „Einweg“ bzw. „disposable“
- ▶ „Verpackung“ („verpack\*“) bzw. „packaging“ („packag\*“)
- ▶ „Wiederverwendung“ („wiederverwend\*“)
- ▶ „Abfallvermeidung“ („abfallvermeid\*“) bzw. „waste“ & „prevention“

Bzgl. der Gültigkeit wurde überprüft, ob die Dokumente aktuell sind, d. h. ob diese noch gültig und nicht durch neue Dokumente ersetzt worden sind. Die als relevant identifizierten Regelungen und Inhalte wurden anschließend durch die Gutachter\*innen in Form von Kurzzusammenfassungen dokumentiert.

### 3.4.1 Politisch-regulative Rahmenbedingungen auf EU-Ebene - Ergebnisse der Bestandsaufnahme

Auf EU-Ebene werden die Begriffe „Verpackung“ („verpack\*“) bzw. „packaging“ („packag\*“) und „Mehrweg“ bzw. „reuse“/„reusable“ in einer Reihe von Rechtsakten (vgl. Tabelle 11), Strategien und Programme (vgl. Tabelle 12) adressiert. Nachfolgend erfolgt zunächst die Darstellung der Bestimmungen und Anforderungen, die in den jeweiligen Richtlinien kodifiziert sind.

#### 3.4.1.1 Rechtliche Rahmenbedingungen:

Die als relevant identifizierten Rechtsakte sind in Tabelle 11 aufgeführt. Die jeweils relevanten Bestimmungen werden nachfolgend in Form von Kurzzusammenfassungen dargestellt. Im Fokus der Darstellung stehen dabei unmittelbare „materielle“ Bestimmungen und Maßnahmen, nicht aber darüber hinausgehende formale Pflichten der Mitgliedstaaten, wie etwa Monitoring- und Berichterstattungspflichten der Mitgliedstaaten, da diese für den Zweck der nachfolgenden Analyse der politischen Rahmenbedingungen von Mehrwegverpackungen zunächst nachrangig sind.

**Tabelle 11: Relevante Rechtsakte auf EU-Ebene (Stand: 14.10.2022)**

Rechtsakt
Abfallrahmenrichtlinie (2008/98/EG) <sup>12</sup> – Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien (AbfRRL)
Verpackungsrichtlinie (94/62/EG) <sup>13</sup> – Richtlinie (94/62/EG) über Verpackungen und Verpackungsabfälle (VerpackRL)
Einwegkunststoffrichtlinie (EU) 2019/904 <sup>14</sup> – Richtlinie (EU) 2019/904 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt (EWKRL)

#### Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien (AbfRRL)

Die Abfallrahmenrichtlinie (AbfRRL) normiert die Abfallvermeidung als prioritäres Ziel der Abfallhierarchie (Art. 4 Nr. 1 Buchst. a) AbfRRL). Gemäß Art. 9 Abs. 1 AbfRRL sollen die Mitgliedstaaten Maßnahmen treffen, die die Entstehung von Abfällen vermeiden, etwa durch

<sup>12</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. 3–30*, zuletzt geändert durch die Richtlinie (EU) 2018/851 vom 30. Mai 2018, *ABl. L 150 vom 14.6.2018, S. 109–140*, konsolidierte Fassung online verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A02008L0098-20180705&qid=1603785557078>, zuletzt aufgerufen am 27.06.2022.

<sup>13</sup> Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle 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*, zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2018/852 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018, *ABl. L 150 vom 14.6.2018, S. 141–154*.

*ABl. L 365 vom 31.12.1994*, zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2018/852 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018, *ABl. L 150 vom 14.6.2018, S. 141–154*.

<sup>14</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 vom 12.6.2019, S. 1–19*.

- ▶ die Förderung nachhaltiger Produktions- und Konsummodelle sowie deren Unterstützung (Art. 9 Abs. 1 Buchst. a) AbfRRL) und/oder
- ▶ die Unterstützung der Wiederverwendung von Verpackungen (Art. 9 Abs. 1 Buchst. d) AbfRRL).

Diese Maßnahmen können gemäß Art. 29 Abs. 1 AbfRRL Bestandteil von nationalen Abfallvermeidungsprogrammen sein.

Gemäß dem durch die Änderungsrichtlinie (EU) 2018/851 ergänzten Abs. 3 zu Art. 4 AbfRRL sollen die Mitgliedstaaten zudem „wirtschaftliche Instrumente und andere Maßnahmen“ nutzen, um Anreize für die Anwendung der Abfallhierarchie zu schaffen. Relevante Beispiele umfassen etwa die Einführung von verursacherbezogenen Gebührensystemen (vgl. Anhang IV a Nr. 2) und die Einrichtung von „Pfandsystemen“ (Anhang IV a Nr. 5).

Gemäß Art. 8 Abs. 1 Satz 1 AbfRRL können die Mitgliedstaaten u. a. zur Verbesserung der Wiederverwendung und der Vermeidung von Abfällen zudem Maßnahmen mit und ohne Gesetzescharakter erlassen, um sicherzustellen, dass jede natürliche oder juristische Person, die gewerbsmäßig Erzeugnisse entwickelt, herstellt, verarbeitet, behandelt, verkauft oder einführt, eine erweiterte Herstellerverantwortung trägt. Zu diesen Maßnahmen „kann“ demnach auch die „Rücknahme von Erzeugnissen“ gehören. Zudem eröffnet Abs. 2 den Mitgliedstaaten, Produkte zu fördern, die „mehrfach verwendbar“ sind.

#### **Richtlinie (94/62/EG) über Verpackungen und Verpackungsabfälle (VerpackRL)**

Bereits in ihrer ursprünglichen Fassung vom 20.12.1994 der Richtlinie war die „Vermeidung von Verpackungsabfall“ als prioritäres Ziel normiert (Art. 1 Abs. 2 Satz 2 VerpackRL). In den Erwägungsgründen der Änderungsrichtlinie (EU) 2018/852 vom 30.05.2018 wird die Notwendigkeit der Abfallverringerung durch die Steigerung der Wiederverwendung von Verpackungen zudem wie folgt betont:

„Abfallvermeidung ist der effizienteste Weg, um die Ressourceneffizienz zu verbessern und die Umweltauswirkungen von Abfällen zu verringern. Daher müssen die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen treffen, um darauf hinzuwirken, dass der Anteil an wiederverwendbaren Verpackungen, die in Verkehr gebracht werden, und die Wiederverwendung von Verpackungen steigen.“ (Erwägungsgrund Nr. 4 Richtlinie (EU) 2018/852).

Im Rahmen der Änderungsrichtlinie erfolgte durch Art. 3 Nr. 2 a) Richtlinie (EU) 2018/852 erstmals eine Legaldefinition für „wiederverwendbare Verpackungen“ auf unionsrechtlicher Ebene. Demnach sind wiederverwendbare Verpackungen „Verpackungen, die so konzipiert und ausgelegt sind und in Verkehr gebracht werden, dass ihre Beschaffenheit während ihrer Lebensdauer mehrere Kreislaufdurchgänge ermöglicht, indem sie ihrer ursprünglichen Zweckbestimmung entsprechend wiederbefüllt oder wiederverwendet werden“.

Gemäß Art. 4 Abs. 1 Satz 1 VerpackRL ist durch die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass weitere „präventive Maßnahmen zur Vermeidung der Entstehung von Verpackungsabfall“ ergriffen werden. Hierbei kann es sich um nationale Programme und Anreize im Rahmen von Regimen der erweiterten Herstellerverantwortung zur Minimierung der Umweltauswirkungen von Verpackungen oder ähnliche Maßnahmen handeln, die darauf abzielen, „die zahlreichen in den Mitgliedstaaten zur Abfallvermeidung ergriffenen Initiativen nutzbringend zusammenzufassen“ (Art. 4 Abs. 1 Satz 2 VerpackRL). Diese Maßnahmen sind - falls angezeigt - auf der Grundlage einer Konsultation der Marktteilnehmerinnen und Marktteilnehmer und von Verbraucherschutz- und Umweltorganisationen zu treffen (ebd.).

Die Mitgliedstaaten haben gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 1 VerpackRL Maßnahmen zu treffen, „...um die Erhöhung des Anteils in Verkehr gebrachter wiederverwendbarer Verpackungen und von Systemen zur umweltverträglichen Wiederverwendung von Verpackungen nach Maßgabe des Vertrags zu fördern...“. Diese Maßnahmen können unter anderem Folgendes umfassen: Pfandsysteme, die Festsetzung qualitativer oder quantitativer Zielvorgaben, wirtschaftliche Anreize sowie die Festsetzung eines Mindestprozentsatzes wiederverwendbarer Verpackungen, die jedes Jahr per Verpackungsstrom in Verkehr gebracht werden (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 Buchst. a-d) VerpackRL).

Zum 31. Dezember 2024 ist durch die Kommission zu prüfen, ob quantitative Zielvorgaben für die Wiederverwendung von Verpackungen festgesetzt werden können (Art. 5. Abs. 5 Satz 1 VerpackRL).

### **Richtlinie (EU) 2019/904 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt (EWKRL)**

Gemäß den Erwägungsgründen der Richtlinie ist das Ziel der Richtlinie die Verringerung des Abfallaufkommens durch die Förderung von „kreislauforientierte[n] Ansätze[n]“, die „Wiederverwendungssysteme gegenüber Einwegkunststoffartikeln bevorzugen“ (vgl. Erwägungsgrund 2 Satz 1 EWKRL). Die Richtlinie soll hierdurch zu der Erreichung des Nachhaltigkeitsziels „Nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster“ der Vereinten Nationen beitragen (vgl. Erwägungsgrund 2 Satz 3 EWKRL). Darüber hinaus soll die Richtlinie einen Beitrag zu Ziel 14 „Leben unter Wasser“ leisten, indem die EU dazu beiträgt die Vermüllung der Meere zu verringern (vgl. Erwägungsgrund 3 Satz 2 EWKRL).

Gemäß Art. 4 Satz 1 EWKRL i.V.m. Teil A des Anhangs EWKRL haben die Mitgliedstaaten „alle erforderlichen Maßnahmen“ zu treffen, eine „ehrgeizige und dauerhafte Minderung“ u.a. von Einweglebensmittelbehältern und Einweggetränkebechern, die teilweise oder vollständig aus Kunststoff bestehen, herbeizuführen. Diese Maßnahmen können sowohl „nationale Verbrauchsminderungsziele“ umfassen, als auch Maßnahmen, die gewährleisten, dass Verbraucher\*innen an der Verkaufsstelle wiederverwendbare Alternativen angeboten werden sowie wirtschaftliche Instrumente, wie etwa eine Verpflichtung zur kostenpflichtigen Abgabe der zuvor genannten Einwegserviceverpackungen (vgl. Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 3 Satz 1 EWKRL). Die Maßnahmen müssen bis zum Jahr 2026 gegenüber 2022 eine „messbare quantitative Verminderung“ des Verbrauchs der in Teil A des Anhangs der Richtlinie aufgeführten Einwegkunststoffartikel herbeiführen (vgl. Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 1 Satz 2 EWKRL). Die Maßnahmenbeschreibung war bis 3. Juli 2021 durch die Mitgliedstaaten zu beschließen und verfügbar zu machen (vgl. Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 2 Satz 1 EWKRL).

Für bestimmte Einwegkunststoffartikel aus expandiertem Polystyrol (EPS) waren zudem bis zum 3. Juli 2021 vollständige Inverkehrbringensverbote durch eine entsprechende nationale Rechtssetzung der einzelnen Mitgliedstaaten sicherzustellen (vgl. Art. 5 i.V.m mit Teil B des Anhangs EWKRL).

Des Weiteren haben die Mitgliedstaaten bis zum 3. Juli 2021 Maßnahmen zu treffen, um Verbraucher\*innen in Bezug auf bestimmte Einwegkunststoffartikel für Lebensmittel und Getränke über die Verfügbarkeit von wiederverwendbaren Alternativen und Wiederverwendungssystemen zu informieren (vgl. Art. 10 Buchst. a EWKRL).

#### **3.4.1.2 Weitere politische Rahmenbedingungen**

Neben den rechtlichen Bestimmungen bilden folgende Strategien und Programme den politischen Rahmen für Mehrwegverpackungen in der EU (vgl. Tabelle 12).

**Tabelle 12: Strategien und Programme auf EU-Ebene**

Strategien & Programme	Datum der Veröffentlichung	Adressierte Verpackungsarten
Eine europäische Strategie für Kunststoffe in der Kreislaufwirtschaft (KOM/2018/028 final)	16.01.2018	Alle Verpackungen aus Kunststoff; Verpackungen aus Kunststoff für den Sofort- oder Unterwegsverzehr von Lebensmitteln und Getränken werden besonders adressiert
Der europäische Grüne Deal (KOM/2019/640 final)	11.12.2019	Alle
Ein neuer Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft für ein saubereres und wettbewerbsfähigeres Europa (KOM/2020/98 final)	11.03.2020	Alle; Einwegverpackungen und -geschirr, die im Rahmen von Verpflegungsdienstleistungen eingesetzt werden, werden besonders adressiert
Rechtsetzungsinitiative „Sustainable products initiative“	Geplant Q4 2021, Entwurf im März 2022 veröffentlicht	Alle
Rechtsetzungsinitiative „Reducing packaging waste – review of rules“	Geplant für November 2022	Alle; Versandverpackungen und Lebensmittelverpackungen werden besonders adressiert

Die in Bezug auf Mehrwegverpackungen und/oder Mehrwegverpackungssysteme relevanten Inhalte werden nachfolgend anhand von jeweils kurzen Zusammenfassungen dargestellt.

### **Eine europäische Strategie für Kunststoffe in der Kreislaufwirtschaft**

Die Kunststoffstrategie (KOM 2018a) soll eine neue Kunststoffwirtschaft einleiten, in der Wiederverwendung, Reparatur und Recycling im Fokus der Produktgestaltung und -herstellung liegen, um so den EU-Nachhaltigkeitszielen (KOM 2016) und dem Übereinkommen von Paris (UNFCCC 2015) gerecht zu werden.

Die Grundlage für die Strategie wurde im ersten Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft (KOM 2015, später abgelöst durch KOM 2020) gelegt, mit dem sich die Kommission verpflichtete, eine Strategie für bestimmte Kunststoffe und Kunststoff-Produkte auszuarbeiten. Im Arbeitsprogramm der Kommission für 2018 (KOM 2017) wurde festgelegt, dass alle Kunststoffverpackungen in der EU bis 2030 recyclebar sein müssen. In der Kunststoffstrategie wird diese Vorgabe erweitert und vorgegeben, dass diese bis 2030 *entweder recyclebar oder wiederverwendbar* sein müssen. Damit wurde auch die Überarbeitung der VerpackRL hinsichtlich neuer Vorschriften vorbereitet.

Die Vision für das „Zukunftsbild einer neuen Kunststoffwirtschaft für Europa“ beinhaltet neben „der Gestaltung und Herstellung [bei der] den Erfordernissen in Bezug auf Wiederverwendung, Reparatur und Recycling in vollem Umfang Rechnung getragen wird“ auch die Unterstützung durch informierte Bürgerinnen und Bürger, die durch ihr Wissen zu einem Übergang hin zu „nachhaltigere[n] und sicherere[n] Verbrauchs- und Produktionsmuster für Kunststoff“ beitragen (vgl. KOM 2018a, S. 6f).

Konkrete Maßnahmenempfehlungen der Strategie (vgl. KOM 2018a, Anhang) richten sich sowohl an die EU selbst, als auch an nationale, regionale und lokale Behörden, die Industrie sowie Drittländer. Die verschiedenen Behörden der Mitgliedstaaten werden aufgefordert das

Kunststoffabfall-Aufkommen durch Pfandsysteme einzudämmen und Investitionen und Innovationen für kreislaforientierte Lösungen zu mobilisieren, um Abfallvermeidungsmaßnahmen, u. a. durch wirtschaftliche Instrumente und öffentliche Beschaffungsaufträge, zu fördern. Des Weiteren wird die Industrie aufgefordert Einwegkunststoffprodukte (z. B. die Mitnahme oder den Sofort- oder Unterwegsverzehr von Speisen oder Getränken im Gaststättengewerbe) durch vorhandene umweltverträglichere Alternativen zu ersetzen und die Rückführungslogistik für Verpackungen zu fördern.

#### **Der Europäische Grüne Deal:**

Der Europäische Grüne Deal (KOM 2019) ist die aktuelle, übergreifende europäische Wirtschaftsstrategie der EU, mit dem Ziel, der erste klimaneutrale Kontinent zu werden. Um dies zu erreichen, soll die Industrie in Richtung Kreislaforientierung mobilisiert und „das Wirtschaftswachstum von der Ressourcennutzung abgekoppelt“ werden (vgl. KOM 2019, S. 2). Die Maßnahmen dafür beinhalten u. a. die Erstellung eines neuen Kreislaufwirtschafts-Aktionsplans<sup>15</sup>. Darüber hinaus soll die Kunststoffstrategie (KOM 2018a) weiterverfolgt werden und durch die Ausarbeitung geeigneter Anforderungen das Ziel erreichen, dass alle Verpackungen, die in der EU bis 2030 in den Verkehr gebracht werden, wiederverwendbar oder recyclebar sind. Des Weiteren ist neben der Regulierung von biobasierten sowie biologisch abbaubaren Kunststoffen auch die Durchführung von „Maßnahmen gegen Einwegkunststoffe“ vorgesehen (vgl. KOM 2019, S. 9).

#### **Ein neuer Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft – für ein saubereres und wettbewerbsfähigeres Europa:**

Der neue Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft (KOM 2020a) knüpft an die Maßnahmen des Aktionsplans von 2015 (KOM 2015) zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Abfallvermeidung an. Der neue Aktionsplan zielt darauf ab „die Verbrauchsmuster so zu verändern, dass von vornherein kein Abfall erzeugt wird“ (vgl. KOM 2020a, S. 3). Dafür wird der Schwerpunkt auf bestimmte Produktwertschöpfungsketten gelegt - u. a. auf die Wertschöpfungsketten von Verpackungen und Kunststoffen.

Maßnahmen der Kommission, die Verpackungen betreffen, sind u. a.

- ▶ die Reduzierung von Verpackungen und Verpackungsabfällen durch festgelegte Zielvorgaben,
- ▶ die Förderung von Verpackungsdesign, welches u. a. die Wiederverwendbarkeit gewährleistet sowie
- ▶ die Prüfung von Beschränkungen für bestimmte Verpackungsmaterialien für die wiederverwendbare Alternativen oder Systeme vorhanden sind.

Ergänzend wird die Kommission die VerpackRL bzgl. der Anforderungen an Verpackungen überprüfen und hinsichtlich des Ziels, der Recyclebarkeit und Wiederverwendbarkeit aller Verpackungen auf dem EU-Markt bis 2030 überarbeiten.

Die Maßnahmen für Kunststoffe beziehen sich auf eine nachhaltigere Verwendung von Kunststoffen sowie die Abfallreduzierung - u. a. speziell von Kunststoff-Verpackungen. Dabei liegt der Fokus auf der Vermeidung der Freisetzung von Mikroplastik und dem Einsatz von biobasierten, biologisch abbaubaren oder kompostierbaren Kunststoffen sowie der Umsetzung der EWKRL.

---

<sup>15</sup> Dieser wurde im März 2020 verabschiedet (vgl. KOM 2020a).

Zusätzlich sind weitere Maßnahmen für die Abfallvermeidung durch die Überarbeitung der Richtlinie 2008/98/EG geplant, im Rahmen welcher u. a. „Zielvorgaben für die Abfallreduzierung bei bestimmten Abfallströmen“ vorgeschlagen werden sollen (vgl. KOM 2020a, S. 15). Weitergehend beabsichtigt die Kommission die Aktualisierung des Überwachungsrahmens für die Kreislaufwirtschaft (KOM 2018b) durch überarbeitete sowie neue Indikatoren bzgl. der Schwerpunktbereiche des Aktionsplans.

### **Rechtsetzungsinitiativen**

Aktuell (Stand: Oktober 2022) gibt es eine Reihe an Rechtsetzungsinitiativen der EU-Kommission, die für die Etablierung oder die Verbreitung von Mehrwegverpackungen grundsätzlich relevant sind.

Die Ziele der Rechtsetzungsinitiative „Reducing packaging waste – review of rules“ (KOM 2020b) sind u. a.:

- ▶ Ein verbessertes Verpackungsdesign, speziell im Hinblick auf Wiederverwendbarkeit
- ▶ Eine Wiederverwendungs-Verpflichtung für bestimmte Verpackungsarten, wie z. B. Versandverpackungen
- ▶ Mindestkriterien und -ziele für die öffentliche Beschaffung von Verpackungen
- ▶ Abfallvermeidungsmaßnahmen, wie z. B. ein Gesamtziel für die Reduzierung von Verpackungsabfällen oder einen Grenzwert für die Abfallerzeugung

Außerdem sollen die Auswirkungen der COVID-19 Pandemie auf die (wahrgenommene) Sicherheit und Hygiene von Verpackungen (insb. Lebensmittelverpackungen) dabei berücksichtigt werden.

Im Rahmen der Rechtsetzungsinitiative „Sustainable products initiative“ (KOM 2020c) soll die Ökodesign-Richtlinie erweitert werden, um möglichst viele Produktbereiche abzudecken und die Regulierung der Wiederverwendbarkeit von Produkten, der Beschränkung des einmaligen Gebrauchs sowie der Ausweisung der Nachhaltigkeitsleistung von Produkten zu ermöglichen.

Zudem sollte im Rahmen dieser Initiative eine Analyse durch die Kommission durchgeführt werden, „um den Geltungsbereich einer Rechtsetzungsinitiative zur Wiederverwendung festzulegen, die darauf abzielt, Einwegverpackungen, -geschirr und -besteck in Verpflegungsdienstleistungen durch wiederverwendbare Produkte zu ersetzen“ (vgl. KOM 2020a, S. 14).

Im März 2022 wurde der Entwurf der Verordnung<sup>16</sup> durch die Europäische Kommission veröffentlicht.

### **3.4.2 Politisch-regulative Rahmenbedingungen auf nationaler Ebene (Deutschland) - Ergebnisse der Bestandsaufnahme**

Auf deutscher Ebene werden die Themen „Wiederverwendung von Verpackungen“ und „Mehrwegverpackungen“ aktuell durch die nationale Gesetzgebung und verschiedene Programme adressiert. Nachfolgend erfolgt zunächst die Darstellung der regulativen Bestimmungen und Anforderungen, die in den jeweiligen Gesetzen kodifiziert sind.

---

<sup>16</sup> COM(2022) 142 final: „Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework for setting ecodesign requirements for sustainable products and repealing Directive 2009/125/EC“.

### 3.4.2.1 Rechtliche Rahmenbedingungen

**Tabelle 13: Relevante Rechtsakte auf nationaler Ebene (Stand: 14.10.2022)**

#### Rechtsakt

Kreislaufwirtschaftsgesetz – Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (KrWG)<sup>17</sup>

Verpackungsgesetz – Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die hochwertige Verwertung von Verpackungen (VerpackG)<sup>18</sup>

Umweltstatistikgesetz (UStatG)<sup>19</sup>

Durch die Änderungen des VerpackG im Sommer 2021 sollten u. a. die Ziele der EWKRL für den Bereich Verpackungen in nationales Recht umgesetzt werden.<sup>20</sup> Des Weiteren hat das Bundeskabinett am 24. Juni 2020 die Einwegkunststoffverbotsverordnung (EWKVerbotsV) beschlossen, welche am 3. Juli 2021 in Kraft getreten ist. Durch die Verordnung werden die Artikel 5 und 14 der EWKRL in nationales Recht umgesetzt. Entsprechend ist u. a. ein Verbot des Inverkehrbringens von To-Go-Lebensmittelbehältern und Getränkebechern sowie -behältern aus Styropor und aller Verpackungen aus oxo-abbaubaren Kunststoffen vorgesehen.

#### **Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG):**

Auch in der nationalen Umsetzung der AbfRRL steht die Abfallvermeidung an erster Stelle der Abfallhierarchie (vgl. § 6 Abs. 1 Nr. 1 KrWG). Allerdings wird diese prioritäre Stellung wie auch in Art. 4 Abs. 2 AbfRRL nachfolgend insbesondere durch die Maßgabe der Verhältnismäßigkeit – u. a. mit Blick auf die technische Möglichkeit und die wirtschaftliche Zumutbarkeit relativiert (vgl. § 6 Abs. 2 Satz 3 KrWG). Des Weiteren handelt es sich um eine Grundsatznorm, aus der sich keine individuellen Pflichten hinsichtlich der Vermeidung ableiten lassen.<sup>21</sup> Relevant für den Bereich der Mehrwegverpackungen sind insbesondere die nachfolgend genannten Bestimmungen. Gemäß § 23 Abs. 1 Satz 1 KrWG haben Hersteller und Vertreiber Erzeugnisse „möglichst“ so zu gestalten, dass bei ihrer Herstellung und ihrem Gebrauch das Entstehen von Abfällen verringert wird. Die Produktverantwortung umfasst dabei insbesondere die Entwicklung, Herstellung und das Inverkehrbringen von Erzeugnissen, die mehrfach verwendbar sind (vgl. § 23 Abs. 2 Nr. 1 KrWG), die Rücknahme der Erzeugnisse (vgl. § 23 Abs. 2 Nr. 7 KrWG) sowie den Hinweis auf Rückgabe- und Wiederverwendungsmöglichkeiten (vgl. § 23 Abs. 2 Nr. 6 KrWG). Allerdings ergibt sich aus § 23 KrWG noch keine konkrete Pflicht für Hersteller. Hierfür ist eine Konkretisierung anhand einer Rechtsverordnung (vgl. § 24 Satz Abs. 3 KrWG) erforderlich.

Darüber hinaus kann durch Rechtsverordnungen bestimmt werden, dass bestimmte Erzeugnisse nur bei Eröffnung einer flächendeckenden Rückgabemöglichkeit in Verkehr

<sup>17</sup> Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz - KrWG) vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212), zuletzt geändert durch Artikel 20 des Gesetzes vom 10. August 2021 (BGBl. I S. 3436).

<sup>18</sup> Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die hochwertige Verwertung von Verpackungen (Verpackungsgesetz - VerpackG), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 22. September 2021 (BGBl. I S. 4363).

<sup>19</sup> Umweltstatistikgesetz vom 16.08.2005 (BGBl. I S. 2446), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22.09.2021 (BGBl. I S. 4363).

<sup>20</sup> Online verfügbar unter

[https://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Glaeserne\\_Gesetze/19\\_Lp/umsetzung\\_richtlinien\\_verpackungsg/Entwurf\\_umsetzung\\_richtlinien\\_verpackungsg\\_refe\\_bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Glaeserne_Gesetze/19_Lp/umsetzung_richtlinien_verpackungsg/Entwurf_umsetzung_richtlinien_verpackungsg_refe_bf.pdf), zuletzt aufgerufen am 27.06.2022.

<sup>21</sup> Vgl. hierzu auch Jarass/Petersen/Reese, 1. Aufl. 2014, KrWG § 6 Rn. 1-3.

gebracht werden dürfen (vgl. § 25 Abs. 1 Nr. 1 KrWG) und Hersteller oder Vertreiber können durch Rechtsverordnungen dazu verpflichtet werden, bestimmte Erzeugnisse zurückzunehmen (insbesondere durch die Einrichtung von Rücknahmesystemen, die Beteiligung an Rücknahmesystemen, die Erhebung eines Pfandes oder die Gewährung anderer wirtschaftlicher Anreize) (vgl. § 25 Abs. 1 Nr. 2 KrWG).

Des Weiteren hat der Bund gemäß § 33 KrWG ein Abfallvermeidungsprogramm zu entwickeln. Als Beispiele für mögliche Abfallvermeidungsmaßnahmen werden in Anlage 4 KrWG u. a. genannt:

- ▶ Wirtschaftliche Instrumente wie zum Beispiel die Einführung eines von Verbraucher\*innen zu zahlenden Aufpreises für einen Verpackungsartikel oder Verpackungsteil, der sonst unentgeltlich bereitgestellt werden würde, (Nr. 3 Buchst. a) sowie
- ▶ Rückgriff auf freiwillige Vereinbarungen, Verbraucher- und Herstellergremien oder branchenbezogene Verhandlungen, damit die jeweiligen Unternehmen oder Branchen eigene Abfallvermeidungspläne oder -ziele festlegen oder abfallintensive Produkte oder Verpackungen verbessern (Nr. 2 Buchst. f).

### **Verpackungsgesetz (VerpackG):**

Das Verpackungsgesetz setzt u. a. die VerpackRL in nationales Recht um und legt Anforderungen an die Produktverantwortung nach § 23 KrWG fest. Ziel des Gesetzes ist es die Auswirkungen von Verpackungsabfällen auf die Umwelt zu vermeiden oder zu verringern (vgl. § 1 Abs. 1 S. 2 VerpackG). Des Weiteren heißt es: „Um dieses Ziel zu erreichen, soll das Gesetz das Verhalten der Verpflichteten so regeln, dass Verpackungsabfälle vorrangig vermieden [...] werden“. Darüber hinaus soll der Anteil der in Mehrweggetränkeverpackungen abgefüllten Getränke mit dem Ziel der Abfallvermeidung „gestärkt“ werden. Ziel ist es, einen Anteil von in Mehrweggetränkeverpackungen abgefüllten Getränken in Höhe von mindestens 70 % zu erreichen (vgl. § 1 Abs. 3 S. 3 VerpackG). Allerdings erfolgt de lege lata keine Konkretisierung der Adressaten dieser Zielbestimmung – d. h. es wird nicht definiert, welche Akteure für die Zielerreichung verantwortlich sind. Jedoch sind Verpackungen so herzustellen und zu vertreiben, dass ihre Wiederverwendbarkeit „auf ein möglichst hohes Maß gesteigert wird, welches unter Berücksichtigung der Gewährleistung der erforderlichen Sicherheit und Hygiene der zu verpackenden Ware und unter Berücksichtigung der Akzeptanz für den\*die Verbraucher\*in technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist“ (vgl. § 4 Nr. 4 VerpackG). Allerdings ist in Bezug auf diese Bestimmung fraglich, ob diese ausreichend konkretisiert und überhaupt vollziehbar ist.

Mehrwegverpackungen sind im Gegensatz zu Einwegverpackungen, die typischerweise bei privaten Endverbraucher\*innen als Abfall anfallen, von der Systembeteiligungspflicht ausgenommen. Demnach haben Hersteller von Mehrwegverpackungen, die der Legaldefinition von § 3 Abs. 3 VerpackG entsprechen, diese nicht an einem System zu beteiligen und somit keine Beteiligungsentgelte zu zahlen. Ziel des Gesetzgebers war es u. a., hierdurch einen ökonomischen Anreiz für die Nutzung von Mehrwegverpackungen zu bieten.

Mit der 2021 erfolgten Änderung des VerpackG<sup>22</sup> wurden u.a. § 33 und 34 VerpackG in Umsetzung der EU-Einwegkunststoffrichtlinie<sup>23</sup> neu eingefügt. Danach haben Letztvertreiber

---

<sup>22</sup> Artikel 1 des Gesetzes zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz und in anderen Gesetzen vom 9. Juni 2021 (BGBl. I S. 1699).

<sup>23</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, OJ L 155, 12.6.2019, p. 1.

eine Mehrwegalternative für Einweg-Kunststoffverpackungen von Lebensmitteln und Einweggetränkebecher anzubieten:

*(1) Letztvertreiber von Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und von Einweggetränkebechern, die jeweils erst beim Letztvertreiber mit Waren befüllt werden, sind ab dem 1. Januar 2023 verpflichtet, die in diesen Einwegverpackungen angebotenen Waren am Ort des Inverkehrbringens jeweils auch in Mehrwegverpackungen zum Verkauf anzubieten. Die Letztvertreiber dürfen dabei die Verkaufseinheit aus Ware und Mehrwegverpackung nicht zu einem höheren Preis oder zu schlechteren Bedingungen anbieten als die Verkaufseinheit aus der gleichen Ware und einer Einwegverpackung. Satz 1 und 2 gelten nicht für den Vertrieb durch Verkaufsautomaten, die in Betrieben zur Versorgung der Mitarbeiter nicht öffentlich zugänglich aufgestellt sind.*

*(2) Letztvertreiber nach Absatz 1 Satz 1 sind verpflichtet, die Endverbraucher in der Verkaufsstelle durch deutlich sicht- und lesbare Informationstafeln oder -schilder auf die Möglichkeit, die Waren in Mehrwegverpackungen zu erhalten, hinzuweisen. Im Fall einer Lieferung von Waren ist dieser Hinweis in den jeweils verwendeten Darstellungsmedien entsprechend zu geben.*

*(3) Abweichend von § 15 Absatz 1 Satz 2 beschränkt sich die Rücknahmepflicht für Letztvertreiber nach Absatz 1 Satz 1 auf diejenigen Mehrwegverpackungen, die sie in Verkehr gebracht haben.*

Diese Mehrwegangebotspflicht ist auf Einwegkunststofflebensmittelverpackungen, also Verpackungen für Lebensmittel zum Sofort- oder Unterwegsverzehr, also „To-go“-Verpackungen, aus Kunststoff, sowie Einweggetränkebecher beschränkt.<sup>24</sup> Einwegkunststofflebensmittelverpackungen sind nach § 3 Abs. 4b VerpackG

*„Einwegkunststoffverpackungen, also Behältnisse wie Boxen mit oder ohne Deckel, für Lebensmittel, die*

*1. dazu bestimmt sind, unmittelbar verzehrt zu werden, entweder vor Ort oder als Mitnahme-Gericht,*

*2. in der Regel aus der Verpackung heraus verzehrt werden und*

*3. ohne weitere Zubereitung wie Kochen, Sieden oder Erhitzen verzehrt werden können;*

*keine Einwegkunststofflebensmittelverpackungen in diesem Sinne sind*

*Getränkeverpackungen, Getränkebecher, Teller sowie Tüten und Folienverpackungen, wie Wrappers, mit Lebensmittelinhalt.“*

Es handelt sich demnach um eine Pflicht, „auch“ Mehrwegverpackungen anzubieten. Die Bedingungen für die Mehrwegverpackungen dürfen aber nicht schlechter sein als für die Einwegverpackungen:

*„Durch die Formulierung „gleiche Ware“ in § 33 Absatz 1 Satz 2 muss das Angebot der Ware in einer Einwegverpackung dem Angebot der Ware in einer Mehrwegverpackung exakt entsprechen. Es ist danach etwa nicht zulässig, dass der Kunde bei der Wahl einer Einwegverpackung eine größere Auswahl an unterschiedlichen Mengen und Größen der Ware hat als bei der Wahl einer Mehrwegverpackung. Wenn beispielsweise in einer Verkaufsstelle 0,2 l Kaffee in einer Einwegverpackung angeboten wird, so muss in dieser Verkaufsstelle auch 0,2 l Kaffee in einer Mehrwegverpackung zum Verkauf angeboten*

---

<sup>24</sup> Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz und in anderen Gesetzen, BT-Drucksache 19/27634 vom 17.03.2021, S. 82.

*werden und dies darf nicht zu schlechteren Konditionen oder zu einem schlechteren Preis erfolgen. Die Regelung stellt zudem klar, dass die Wahl einer Mehrwegverpackung nicht durch einen höheren Preis oder schlechtere Angebotskonditionen unattraktiv für den Endverbraucher gemacht werden darf. Der Endverbraucher soll sich also möglichst frei und ohne Nachteile für eine Variante entscheiden können. Unbenommen davon bleibt die Möglichkeit, ein Pfand als Anreiz für die spätere Rückgabe der Mehrwegverpackung zu erheben, sofern es sich hierbei um ein angemessenes Pfand handelt, dieses also nicht aufgrund seiner Höhe eine abschreckende Wirkung entfalten würde. Als schlechtere Konditionen für Mehrwegverpackungen gelten auch sonstige, nicht-monetäre Kaufanreize im Hinblick auf Einwegverpackungen wie etwa Treue-/Bonussysteme, Gewinnspiele oder sonstige Vorteile im Verkaufsprozess wie z. B. eine bevorzugte oder schnellere Abfertigung bei der Wahl einer Einwegverpackung. Die Nutzung oder Rückgabe von Mehrwegverpackungen darf umgekehrt nicht mit unnötigen organisatorischen Hemmnissen belegt werden. Auch dürfen die Mehrwegverpackungen nicht übermäßig sperrig und unhandlich gestaltet sein.“<sup>25</sup>*

Gemäß § 34 VerpackG „Erleichterungen für kleine Unternehmen und Verkaufsautomaten“ können Letztvertreiber nach § 33 Absatz 1 Satz 1 mit insgesamt nicht mehr als fünf Beschäftigten, deren Verkaufsfläche 80 Quadratmeter nicht überschreitet, die Pflicht nach § 33 Absatz 1 Satz 1 auch erfüllen, indem sie dem Endverbraucher anbieten, die Waren in von diesem zur Verfügung gestellte Mehrwegbehältnisse abzufüllen.

Für Letztvertreiber von mit Getränken befüllten Mehrweggetränkeverpackungen normiert § 32 Abs. 2 VerpackG zudem folgende Hinweispflichten für Letztvertreiber:

*„Letztvertreiber von mit Getränken befüllten Mehrweggetränkeverpackungen sind verpflichtet, die Endverbraucher in der Verkaufsstelle durch deutlich sicht- und lesbare, in unmittelbarer Nähe zu den Mehrweggetränkeverpackungen befindliche Informationstafeln oder -schilder mit dem Schriftzeichen „MEHRWEG“ auf die Wiederverwendbarkeit dieser Verpackungen hinzuweisen.“*

### **Umweltstatistikgesetz (UStatG)**

Insbesondere zur Umsetzung des Art. 12 Abs. 3a VerpackRL

*„(3a) Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission für jedes Kalenderjahr die Daten zur Umsetzung der Zielvorgaben gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben a bis i und die Daten über wiederverwendbare Verpackungen.“*

wurde durch Art. 1 des Gesetzes vom 22. September 2021 (BGBl. I S. 4363) der neue § 5a Abs. 2 im Umweltstatistikgesetz ergänzt:

*„(2) Die Erhebung erfasst jährlich, beginnend mit dem Berichtsjahr 2022, bei denjenigen, die eine gemeinschaftliche Nutzung von Mehrwegverpackungen nach § 3 Absatz 3 des Verpackungsgesetzes durch mehrere Unternehmen ermöglichen, folgende Erhebungsmerkmale:*

- 1. Art und Menge der erstmals an die teilnehmenden Unternehmen abgegebenen Mehrwegverpackungen,*
- 2. Art und Menge der insgesamt im Verkehr befindlichen Mehrwegverpackungen,*
- 3. Anzahl der Umläufe der Mehrwegverpackungen und*

---

<sup>25</sup> Ebenda.

*4. Art und Menge der als Abfall ausgesonderten Mehrwegverpackungen sowie deren Verbleib und Entsorgung,*

*jeweils gegliedert nach Verkaufsverpackungen im Sinne des § 3 Absatz 1 Nummer 1 des Verpackungsgesetzes und sonstigen Mehrwegverpackungen, soweit ihnen diese Daten vorliegen.“<sup>26</sup>*

In der Gesetzesbegründung heißt es hierzu:

„In dieser Vorschrift wird die Erhebung bei den Betreibern von so genannten Mehrwegpools normiert. Viele in Deutschland im Umlauf befindliche Mehrwegverpackungen werden im Rahmen von gemeinschaftlich organisierten Mehrwegpools verwendet. Dabei können diese Pools sowohl von natürlichen oder juristischen Personen, als auch von Personengesellschaften betrieben werden. Die Betreiber haben in der Regel einen umfassenden Überblick über die im Rahmen ihres Pools in Verkehr gebrachten, verwendeten, ausgesonderten und entsorgten Mehrwegverpackungen. Die Erhebung erfolgt gebündelt bei den Betreibern von Mehrwegpools, um die einzelnen, oftmals kleinen und mittelständischen Hersteller, die entsprechende Mehrwegverpackungen verwenden, zu entlasten.

Der Begriff der „erstmalig an die teilnehmenden Unternehmen abgegebenen Mehrwegverpackungen“ meint solche Verpackungen, die im Rahmen des Mehrwegverpackungspools von den teilnehmenden Unternehmen erstmalig verwendet und befüllt werden. Ziel dieser Erhebung ist es, die Anzahl der neu zum Pool hinzukommenden Verpackungen für den Erhebungszeitraum zu erfassen.

Hinsichtlich der Umläufe der Mehrwegverpackungen genügt eine glaubhafte Schätzung der jeweils durchlaufenen Wiederbefüllungsvorgänge, sofern dazu keine spezifischen Angaben bekannt sind.“

**3.4.2.2 Pläne und Programme**

**Tabelle 14: Pläne und Programme auf nationaler Ebene**

Pläne & Programme	Datum der Veröffentlichung	Adressierte Verpackungsarten
Abfallvermeidungsprogramm des Bundes unter Beteiligung der Länder	31.07.2013	Mehrwegflaschen und -gläser; Einweg-Getränkeverpackungen; Geschirr
Nein zur Wegwerfgesellschaft - 5-Punkte-Plan des Bundesumweltministeriums für weniger Plastik und mehr Recycling	26.11.2018	Getränkeflaschen; Coffee-to-go-Becher
Deutsches Ressourceneffizienzprogramm III (ProgRess III) 2020 – 2023 Programm zur nachhaltigen Nutzung und zum Schutz der natürlichen Ressourcen	17.06.2020	Produkte gemäß EWKVerbotsV; speziell Coffee-to-go-Becher; Versandverpackungen
Wertschätzen statt wegwerfen - Abfallvermeidungsprogramm des Bundes unter Beteiligung der Länder (Entwurf)	Oktober 2020	Grundsätzlich; to go; Taschen; Getränkeverpackungen; Versand-

<sup>26</sup> Umweltstatistikgesetz vom 16.08.2005 (BGBl. I S. 2446), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22.09.2021 (BGBl. I S. 4363).

Pläne & Programme	Datum der Veröffentlichung	Adressierte Verpackungsarten
		und Transportverpackungen

### 5-Punkte-Plan „Nein zur Wegwerfgesellschaft“

Weiterdessen fördert der 5-Punkte-Plan „Nein zur Wegwerfgesellschaft“ des Bundesumweltministeriums Mehrwegverpackungssysteme durch die seit 1.1.2019 geltende Regal-Kennzeichnungspflicht für Einweg- und Mehrweggetränkeverpackungen, sowie die Unterstützung von Initiativen zur Vermeidung von Einwegverpackungen. Speziell durch die Kennzeichnung soll es Verbraucher\*innen erleichtert werden, sich für Mehrwegsysteme entscheiden zu können (vgl. BMU 2018).

### Abfallvermeidungsprogramm des Bundes unter Beteiligung der Länder I

Das Abfallvermeidungsprogramm ist die deutsche Antwort auf die AbfRRL, mit welcher die Mitgliedstaaten verpflichtet wurden, nationale Abfallvermeidungsprogramme zu erstellen (vgl. Art. 29 Abs. 1 S. 1 AbfRRL). Rechtlich ist in Deutschland die Erstellung eines Abfallvermeidungsprogramms zudem in § 33 KrWG geregelt. Die Länder können sich dabei bei der Erstellung des Programms des Bundes beteiligen oder erstellen ihre eigenen Programme.

Im Abfallvermeidungsprogramm werden vor allem allgemeine Ziele für die Abfallvermeidung definiert und Erfolgsindikatoren diskutiert. Diese Ziele sind in diesem Fall nicht-quantifizierter Natur, wobei sich das Programm darauf beruft, dass das KrWG offenlässt, ob Ziele quantifizierbar sein müssen und dass die lediglich quantitative Reduktion von Abfällen kein ausreichendes umweltpolitisches Ziel ist. Das Hauptziel der Abfallvermeidung ist die „Abkopplung des Wirtschaftswachstums von den mit der Abfallerzeugung verbundenen Auswirkungen auf Mensch und Umwelt“ (BMU 2013, S. 20). Die damit verbundenen operativen Ziele sind:

- ▶ „Reduktion der Abfallmenge“
- ▶ „Reduktion schädlicher Auswirkungen des Abfalls“
- ▶ „Reduktion der Schadstoffe in Materialien und Erzeugnissen“ bis hin zur Substitution umwelt- und gesundheitsschädlicher Stoffe

Beispiele für Maßnahmen mit besonderer Relevanz für Mehrwegverpackungen, sind u. a. „Abfallarme Produktgestaltung“; „Förderung der Wiederverwendung von Produkten“ sowie „Förderung eines Konsumverhaltens, das auf den Erwerb von abfall- und schadstoffarmen Produkten gerichtet ist“. Laut Programm gibt es keine Indikatoren, die diese Art der qualitativen Ziele ausreichend abbilden können, allerdings eignen sich maßnahmenspezifische Indikatoren, wie „Wiederverwendung – Verpackungen: Entwicklung der Mehrwegquote für die verschiedenen Typen von Verpackungen unter Berücksichtigung der jeweiligen Gesamtquantität für Verpackungen“ (BMU 2013, S. 23).

Konkrete Maßnahmen werden auf Basis der ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Bewertung einer Sammlung von bestehenden und möglichen Abfallvermeidungsmaßnahmen auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene getroffen. Sie richten sich auch direkt an diese Akteure. Einen Schwerpunkt bildet dabei die Wiederverwendung von Produkten.

Der Maßnahmenkatalog des Abfallvermeidungsprogramms (vgl. BMU 2013, Anhang) beinhaltet mehrere Maßnahmen, die Mehrwegverpackungssysteme fördern können und im Programm empfohlen werden. Diese sind:

- ▶ Maßnahme 1: Entwicklung von Abfallvermeidungskonzepten und -plänen durch Kommunen (vgl. BMU 2013, S. 38)
- ▶ Maßnahme 7: Identifizierung produktspezifischer Anforderungen an eine abfallvermeidende Produktgestaltung im Rahmen von Durchführungsmaßnahmen der EU-Ökodesign-Richtlinie (2009/125/EG) (vgl. BMU 2013, S. 44)
- ▶ Maßnahme 8: Verbreitung von Informationen und Stärkung der Aufmerksamkeit für die Abfall vermeidende Produktgestaltung (vgl. BMU 2013, S. 45)
- ▶ Maßnahme 10: Normung, die eine Abfall vermeidende und ressourcenschonende Produktgestaltung unterstützt (vgl. BMU 2013, S. 48)
- ▶ Maßnahme 18: Vereinbarungen zwischen Industrie/Handel und staatlichen Stellen zur Abfallvermeidung (vgl. BMU 2013, S. 56)
- ▶ Maßnahme 23: Stärkung des Aspekts Abfallvermeidung bei Einkaufsempfehlungen (vgl. BMU 2013, S. 62)
- ▶ Maßnahme 27: Nutzung von Produktkennzeichen für ressourcensparende und somit „Abfall vermeidende“ Produkte (vgl. BMU 2013, S. 65)
- ▶ Maßnahme 29: Berücksichtigung Abfall vermeidender Aspekte bei der öffentlichen Beschaffung (vgl. BMU 2013, S. 67f)
- ▶ Maßnahme 33: Abfall vermeidende Gestaltung von Veranstaltungen in öffentlichen Einrichtungen (Mehrweg statt Einweg) (vgl. BMU 2013, S. 70f)

Steuern für abfallintensive Produkte wurden als nicht zu empfehlen eingestuft (vgl. BMU 2013, S. 58f).

### **Neues Abfallvermeidungsprogramm „Wertschätzen statt wegwerfen Abfallvermeidungsprogramm des Bundes unter Beteiligung der Länder“**

Das KrWG schreibt die regelmäßige Überprüfung und Anpassung des Abfallvermeidungsprogramms alle sechs Jahre vor (vgl. § 33 Absatz 9 KrWG). Eine Fortschreibung wurde als sinnvoll erachtet, um einzelne Abfallströme besonders zu fokussieren und eine generell konkretere, handlungsorientiertere Struktur aufzuweisen. Dabei wurden Kunststoffverpackungen als ein prioritärer Stoffstrom sowie die öffentliche Beschaffung und Wiederverwendung als prioritäre Vermeidungsansätze identifiziert. Mit der Fortschreibung wird auch Artikel 9 der novellierten Abfallrahmenrichtlinie (AbfRRL) berücksichtigt.

Der Entwurf zur Fortschreibung des Abfallvermeidungsprogramms (BMU 2020b) ergänzt den Maßnahmenkatalog des ersten Abfallvermeidungsprogramms um konkrete Maßnahmen für verschiedene Akteure (Bund, Länder und Kommunen, Konsument\*innen sowie Wirtschaftsakteurinnen und -akteure). Speziell auf Bundesebene werden demnach weitere Maßnahmen und Regulierungen zur Reduzierung von Verpackungsabfällen und Förderung von Mehrwegsystemen aktuell überprüft. Diese beinhalten Mehrwegpflichten bei öffentlichen Veranstaltungen, bewussteinbildende Maßnahmen für Verbraucher\*innen, eine mögliche

Überarbeitung des Verpackungsgesetzes bzgl. Abfallvermeidung, die Steigerung des Mehrweganteils bei Getränkeverpackungen sowie Selbstverpflichtungen.

### **ProgRess III**

Das Deutsche Ressourceneffizienzprogramm wurde mit dem übergreifenden Ziel des Ressourcenschutzes erstmals 2012 verabschiedet und bereits 2016 fortgeschrieben. Auch mit dem Deutschen Ressourceneffizienzprogramm III von 2020 will die Bundesregierung Wirtschaftswachstum und Ressourceneinsatz entkoppeln, Umweltauswirkungen vom Ressourceneinsatz reduzieren sowie die Zukunfts- und Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft sichern. ProgRess setzt dabei vor allem auf freiwillige Maßnahmen und Ansätze (vgl. BMU 2020a).

Neu in ProgRess III ist der Fokus auf die Reduzierung der Nutzung von Einwegprodukten und damit Förderung von Mehrwegsystemen als wichtiges Ziel. Konkrete Maßnahmen, um dies zu erreichen, sollen dabei u. a. die Förderung von Mehrwegbecher-Initiativen sowie eine Selbstverpflichtung zur Einführung eines Mehrwegsystems für Standardverpackungen des Versandhandels und der Paketdienste sein.

#### **3.4.2.3 Umweltzeichen – Vergabekriterien des Blauen Engel für Mehrwegverpackungen**

Der Blaue Engel ist ein TYP I Umweltzeichen<sup>27</sup> der Bundesregierung, welches seit 1978 umweltfreundliche Produkte und Dienstleistungen kennzeichnet. Inhaber des Zeichens ist das BMUV, das UBA erarbeitet die dazugehörigen Vergabekriterien.

Die Schwerpunkte des Umweltzeichens liegen auf folgenden Kriterien (BMU et al. O. J.):

- ▶ ressourcenschonende Herstellung (Wasser, Energie)
- ▶ bevorzugte Berücksichtigung von Recyclingmaterialien z. B. bei Papier und Kunststoffen
- ▶ nachhaltige Produktion von Rohstoffen
- ▶ Vermeidung von Schadstoffen im Produkt
- ▶ verringerte Emissionen schädlicher Substanzen in Boden, Luft, Wasser und im Innenraum
- ▶ Reduktion von Lärm und elektromagnetischer Strahlung
- ▶ effiziente Nutzung, bspw. energie- oder wassersparende Produkte
- ▶ Langlebigkeit, Reparatur- und Recyclingfähigkeit
- ▶ gute Gebrauchstauglichkeit
- ▶ Rücknahmesysteme und Dienstleistungen mit gemeinschaftlicher Nutzung

Speziell für Mehrwegverpackungen bzw. Mehrwegverpackungssysteme gibt es für drei verschiedene Produktgruppen den Blauen Engel. Diese sind Mehrwegflaschen und Mehrweggläser (DE-UZ 2), Mehrwegsysteme to-go für Lebensmittel und Getränke (DE-UZ 210) und Mehrweg-Transportverpackungen (DE-UZ 27). Der jeweilige konkrete Geltungsbereich ist in nachfolgender Tabelle dargestellt:

---

<sup>27</sup> Nach DIN ISO 14024 (umfasst insbesondere eine unabhängige Produktprüfung und transparente Entwicklungs- sowie Vergabeprozesse).

**Tabelle 15: Übersicht über bestehende Vergabekriterien des Blauen Engels für Mehrwegverpackungen**

Vergabekriterien	Geltungsbereich
Mehrwegflaschen und Mehrweggläser (DE-UZ 2)	Mehrwegflaschen für alle Getränke und Mehrwegflaschen bzw. Mehrweggläser für Lebensmittel (Backmittel, Brotaufstriche, Fertig- und Halbfertiggericht, Geliermittel, Honig, Joghurt und ähnliche Milchprodukte, Kakao, Nussmuse, Saure Sahne, Schlagsahne, Senf, Sojasoße, Tofu, Tempeh, Würzmittel)
Mehrweg-Transportverpackungen (DE-UZ 27)	Bestimmte Transportverpackungen nach § 3 Abs. 1 Nr. 4 Verpackungsverordnung, die als Mehrwegverpackungen nach § 3 Abs. 3 Verpackungsverordnung im Warenverkehr eingesetzt werden <sup>28</sup> : - Für den Transportverkehr (u. a. Eisenbahngüterverkehr) zugelassene Mehrweg-Transportverpackungen; - Wäschetransportsäcke; - Warmhalteverpackungen (Isolierverpackungen) für Lebensmittel; - Bestimmte Sterilisierbehälter aus Metall - Bestimmte Mehrwegsteigen für Lebensmittel - Mehrwegboxen aus Kunststoff (auch solche, die zwischen Vertreiber und Verbraucher*innen benutzt werden)
Mehrwegsysteme to-go für Lebensmittel und Getränke (DE-UZ 210)	Mehrweggefäße, die innerhalb eines Mehrwegsystems mit Pfand angeboten werden (Heiß-/Kaltgetränke, warme oder kalte Lebensmittel oder Speisen)

Das Umweltzeichen wird in dieser Produktgruppen auf Basis unterschiedlicher Vergabekriterien vergeben, die im Folgenden dargestellt werden.

**Anforderungen des Blauen Engel an Mehrwegflaschen und Mehrweggläser (DE-UZ 2) (BMU 2011)**

1. Für Flaschen und Gläser ist eine Mehrfachverwendung durch Rücknahme sichergestellt, sie enthalten keine bleihaltigen Kapseln bzw. Verschlüsse und keine goldbronzehaltigen Etiketten.
2. In Verbindung mit dem Umweltzeichen ist auf dem Etikett bzw. der Banderole Abfüllort und Postleitzahl deutlich anzugeben.
3. Es wird empfohlen, folgende ökologische Optimierungen von Mehrwegflaschen (und -gläsern) zu beachten: Verringerung der Beleimung von Etiketten und Halskrausen, Verringerung des Umfangs der Etiketten und Halskrausen im Verhältnis zur Behälteroberfläche, Verwendung halogenfreier Dichtmassen für Verschlüsse, Verwendung schwermetallfreier Druck- und Lackfarben.

<sup>28</sup> Der Geltungsbereich wurde entsprechend der Originalquelle wiedergegeben.

4. Mehrweggläser für Lebensmittel müssen herstellerunabhängig nutzbar sein, d. h. logistisch in einem Mehrwegglaspool organisiert sein.

### **Anforderungen des Blauen Engel an Mehrwegsysteme to-go für Lebensmittel und Getränke (DE-UZ 210) (BMU 2019a) (Auswahl)**

#### 1. Technische Anforderungen an Becher und Deckel

- a. Materialanforderungen: keine Verwendung von Polycarbonat- oder Melaminhaltigen Kunststoffen
- b. Gebrauchstauglichkeit: entsprechend der geltenden gesetzlichen Rahmenvorschriften gemäß Verordnung (EG) Nr. 1935/20043 und Verordnung (EU) Nr. 10/20114 lebensmittelecht und geschmacksneutral sowie hitzebeständig (auch bei extremen Temperaturen von 0 und 85°C Form behalten).
- c. Kunststoffanforderungen: sortenreiner Kunststoff ohne Beschichtung oder Kombination mit anderen Materialien, um werkstoffliches Recycling zu ermöglichen.
- d. Nachwachsende Rohstoffe: müssen aus nachhaltiger Land-/Forstwirtschaft stammen.
- e. Keramikanforderungen: Nachweis, dass bei Herstellung die besten verfügbaren Techniken, gemäß des BVT-Merkblattes der Keramikindustrie, angewandt wurden.
- f. Lebensdauer: Der Becher muss eine Lebensdauer von mindestens 500 Spülzyklen aufweisen. Handelt es sich hierbei um einen Individualbecher, so gilt dies auch für seinen Deckel. Mehrwegdeckel müssen eine Lebensdauer von mindestens 100 Spülzyklen aufweisen. Sofern Becher oder Deckel bedruckt sind, muss auch ihr Aufdruck die Lebensdauer der obengenannten Spülzyklen aufweisen.
- g. Systemkennzeichnung: Pfandbecher und Pfanddeckel müssen so gekennzeichnet sein, dass sie eindeutig zugeordnet und ihrem Systemanbieter rückgeführt werden können.

#### 3. Anforderungen an den Mehrwegbechersystem-Anbieter

- a. Pfandbecher und entsprechender Deckel: Der Mehrwegbechersystem-Anbieter verwendet ausschließlich Becher und Deckel, die den unter „Technische Anforderungen“ genannten Anforderungen entsprechen. Er verpflichtet den Ausschankbetrieb dazu, Pfandbecher nur gegen ein Pfandentgelt an die Kund\*innen auszugeben. Dieses muss mindestens 50 Cent betragen. Sofern zum Pfandbecher im Ausschankbetrieb ein Deckel angeboten wird, muss der Mehrwegbechersystem-Anbieter dem Ausschankbetrieb einen passenden Mehrwegdeckel anbieten. Dieser kann von der Kundin oder dem entweder als Individualdeckel käuflich erworben oder ebenfalls als Pfanddeckel gegen Pfand geliehen werden.
- b. Pfandbecher für Veranstaltungen: Sofern Pfandbecher für Veranstaltungen veranstaltungsspezifisch bedruckt werden, muss der Mehrwegbechersystem-Anbieter sicherstellen, dass der Ausschankbetrieb auf der Veranstaltung nicht mehr als 50 Prozent veranstaltungsspezifisch bedruckte Pfandbecher einsetzt. Hierfür muss der Mehrwegbechersystem-Anbieter dem Ausschankbetrieb zusätzlich zu den veranstaltungsspezifisch bedruckten Pfandbechern mindestens

50 Prozent an unbedruckten oder anderweitig bedruckten Pfandbechern zur Verfügung stellen. Der Mehrwegbechersystem-Anbieter muss zur Antragstellung eine Liste an Veranstaltungen, die er mit Pfandbechern beliefert, vorlegen. Nach Zeichenvergabe legt der Zeichennehmer jährlich spätestens zum 1. März eine aktualisierte Liste vor, in der die Veranstaltungen dokumentiert sind, die er im vorangehenden Kalenderjahr mit Pfandbechern beliefert hat.

c. Ermittlung der Umlaufzahl: Die Umlaufzahl muss vom Mehrwegbechersystem-Anbieter jährlich für das Kalenderjahr ermittelt werden und nach Zeichenvergabe jährlich spätestens zum 1. März des Folgejahres vorgelegt werden.

d. Recycling: Sofern die in den Umlauf gebrachten Pfandbecher und Pfanddeckel aus Kunststoff sind, müssen diese am Ende ihrer Lebensdauer vom Mehrwegbechersystem-Anbieter zurückgenommen und einer werkstofflichen Verwertung zugeführt werden.

e. Logistik: Der Mehrwegbechersystem-Anbieter verfügt über ein Logistikkonzept das nachweislich zur ökologischen Optimierung von Transportwegen und von Transportfahrzeugen beiträgt.

f. Informationen für Ausschankbetriebe mit Heißgetränke-Ausschank: Der Mehrwegbechersystem-Anbieter verpflichtet sich dazu, die von ihm mit Pfandbechern belieferten Ausschankbetriebe, die in den Pfandbechern auch Heißgetränke ausschenken, mit bestimmten Informationen zu versorgen (z. B. „Gute Regeln für den Heißgetränke-Ausschank“)

#### 4. Anforderungen an Ausschankbetriebe, die das Mehrwegsystem nutzen

a. Ausschankbetriebe, die Pfandbecher des Mehrwegbechersystem-Anbieters auf Veranstaltungen einsetzen oder als Ausschankbetrieb selbst Zeichennehmer des Umweltzeichens sind, dürfen veranstaltungsspezifisch bedruckte Pfandbecher nur zu maximal 50 Prozent einsetzen

b. Einhaltung der „Guten Regeln“ für den Heißgetränke-Ausschank

### **Mehrweg-Transportverpackungen (DE-UZ 27) (BMU 2019b) Anforderungen des Blauen Engel an Mehrweg-Transportverpackungen**

Spezifische Anforderungen:

1. Für den Transportverkehr (u. a. Eisenbahngüterverkehr) zugelassene Mehrweg-Transportverpackungen:

a. dürfen ein zulässiges Bruttogewicht von 1 t nicht überschreiten,

b. müssen im entladenen Zustand zusammenlegbar oder nestbar (stapelfähig) sein,

c. die Beschaffenheit muss bei sachgemäßer Handhabung mindestens eine Standzeit von 30 Wiederbenutzungen haben.

2. Wäschetransportsäcke müssen mindestens 500-mal wiederverwendbar sein.

3. Warmhalteverpackungen müssen mindestens 1.000-mal wiederverwendet werden können. Die zur Wärmedämmung eingesetzten Schaumstoffe müssen halogenfrei hergestellt sein. Sofern die Warmhalteverpackungen mit Geschirr ausgeliefert werden, muss dieses mehrfach verwendbar sein.

4. Sterilisierbehälter aus Metall müssen unter den genannten DIN Anforderungen mindestens 10 Jahre benutzt werden können.

5. Mehrwegsteigen müssen so beschaffen sein, dass bei sachgemäßer Behandlung mindestens 50 Wiederbenutzungen möglich sind.

6. Mehrwegboxen aus Kunststoff

a. dürfen ein zulässiges Bruttogewicht von 1 t nicht überschreiten,

b. müssen im entladenen Zustand zusammenlegbar oder nestbar (stapelfähig) sein,

c. die Beschaffenheit muss bei sachgemäßer Handhabung mindestens eine Standzeit von 30 Wiederbenutzungen haben.

Allgemeine Anforderungen:

1. Verpackungsmaterial: Material ist auf der Verpackung zu kennzeichnen. Besteht dies aus Kunststoff, so ist die Kunststoffsorte entsprechend DIN EN ISO 11 469 anzugeben.

2. Rücknahme und Verwertung: Nicht mehr funktionsfähige verschlissene Mehrweg-Transportverpackungen sind vom Antragsteller oder einem von ihm beauftragten Dritten mit dem Ziel der Rekonditionierung bzw. einer vorrangig stofflichen Verwertung, vorzugsweise im gleichen Produkt, zurückzunehmen. Die Rücknahme solcher Verpackungen ist zudem in der im Geschäftsverkehr verwendeten Produktbeschreibung anzubieten.

#### **3.4.2.4 Kommunikationsaktivitäten der obersten Bundesbehörden**

In jüngerer Vergangenheit hat das Bundesumweltministerium zwei Kampagnen initiiert und umgesetzt, die die Vermeidung von Verpackungsabfällen und die Verwendung von Mehrwegverpackungen bewerben.

##### **„Nein zur Wegwerfgesellschaft“ – Kampagne**

Bei der „Nein zur Wegwerfgesellschaft“-Kampagne<sup>29</sup> handelt es sich um eine bundesweite Informationskampagne, die im Jahr 2018 gestartet wurde. Damit stellt das BMUV die übermäßigen (Plastik-)Verpackungsabfälle, die u. a. bei Verbraucher\*innen anfallen, in den Fokus und informiert über umweltfreundlichere Alternativen, u. a. auch über Mehrwegverpackungen (BMU 2018).

##### **„Volle Pulle Umweltschutz“ – Kampagne**

„Volle Pulle Umweltschutz“<sup>30</sup> ist eine Informationskampagne aus dem Jahr 2016, die speziell die vermehrte Verwendung von Mehrweggetränkeverpackungen adressiert. Mit dieser Kampagne, die aus einem Videospot und einer begleitenden Webseite besteht, sollen Verbraucher\*innen über die ökologischen Vorteile von Mehrwegflaschen sowie ihre Kennzeichnung aufgeklärt werden (vgl. BMU 2016).

#### **3.4.3 Fazit**

Im Unionsrecht sind insbesondere seit der Novellierung der AbfRRRL im Jahr 2018 weitreichende Vorgaben normiert, die darauf abzielen, dass der Anteil von wiederverwendbaren Verpackungen

---

<sup>29</sup> Online verfügbar unter <https://www.bmu.de/wenigeristmehr/>, zuletzt aufgerufen am 27.06.2022.

<sup>30</sup> Online verfügbar unter <https://www.volle-pulle-umweltschutz.de/>, zuletzt aufgerufen am 27.06.2022.

zugunsten der Vermeidung von Verpackungsabfällen in der EU steigt. Insofern spiegelt sich hierin (auch) die Auffassung, dass es u. a. eines Handelns von staatlicher Seite zur Förderung von Mehrwegverpackungen bedarf.

Den Mitgliedstaaten wird dabei eine maßgebliche Rolle zugeschrieben, um dieses Ziel zu erreichen (vgl. Erwägungsgrund 4 RL (EU) 2018/852). Insbesondere sind sie dazu verpflichtet, geeignete Maßnahmen zu treffen, die sowohl den Anteil der in Verkehr gebrachten Mehrwegverpackungen erhöhen als auch die („dahinter“ liegenden) Mehrwegsysteme fördern (vgl. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 VerpackRL). Zu diesem Zweck eröffnet das Unionsrecht den Mitgliedstaaten weitreichende Möglichkeiten in Bezug auf die Art der möglichen Maßnahmen, die durch die Mitgliedstaaten ergriffen werden können. Diese umfassen beispielsweise die Festlegung von Mehrwegquoten für die verschiedenen Verpackungsbereiche, „Pfandsysteme“ oder „ökonomische Anreize“.

In Bezug auf Einwegverpackungen, die für den Sofort- oder Unterwegsverzehr von Lebensmitteln und Getränken bestimmt sind, sollen sogar „alle erforderlichen Maßnahmen“ durch die Mitgliedstaaten getroffen werden, die eine ambitionierte Reduzierung des Abfallaufkommens durch diese Verpackungsarten bewirken (vgl. Art. 4 Satz 1 EWKRL i.V.m. Anhang A EWKRL). Des Weiteren sind die Mitgliedstaaten zur Umsetzung von Verboten in Bezug auf das Inverkehrbringen von Einweg- Lebensmittelbehältern, -Getränkebechern und -behälter aus EPS verpflichtet. Zudem werden quantitative Zielvorgaben für die Wiederverwendung von Verpackungen als unionsrechtliche Vorgabe erwogen. Die Machbarkeit einer solchen Vorgabe soll bis zum 31. Dezember 2024 durch die Kommission geprüft werden. Derzeit werden im Rahmen der Novellierung der VerpackRL weitere mögliche Vorgaben zur Reduzierung des Verpackungsaufkommens geprüft, woraus sich möglicherweise noch weitreichendere Pflichten für die Mitgliedstaaten oder eine weitere Konkretisierung bestehender Pflichten ergeben könnten.

Auf nationaler Ebene ist für den Bereich der Getränkeverpackungen ein Mehrwegziel in Höhe von 70 % im nationalen Recht normiert. Es ist jedoch angesichts fehlender Normadressaten und der nicht definierten Bemessungsgrundlage weder rechtlich bindend noch sanktionierbar, falls das Ziel verfehlt wird. Allerdings sind Letztvertreiber von Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und von Einweggetränkebechern, die jeweils erst beim Letztvertreiber mit Waren befüllt werden, ab Januar 2023 durch § 33 VerpackG dazu verpflichtet, auch eine Mehrwegalternative anzubieten. Zudem unterliegen Letztvertreiber von mit Getränken befüllten Mehrweggetränkeverpackungen der Pflicht, darauf hinzuweisen, dass es sich um eine Mehrwegverpackung handelt. Zu den ergriffenen kommunikativen Maßnahmen zählen die Hinweispflichten für Letztvertreiber, Kommunikationskampagnen zur Förderung des Kaufs von Produkten in Mehrwegverpackungen der obersten Bundesbehörden sowie das Umweltzeichen Der Blaue Engel für bestimmte Mehrwegverpackungen. Diese richten sich insbesondere an Endverbraucher\*innen.

Des Weiteren wird in verschiedenen Plänen und Programmen (wie etwa im aktuellen Deutschen Ressourceneffizienzprogramm) auf die Relevanz eines vermehrten Einsatzes von Mehrwegverpackungen hingewiesen.

Insgesamt zeigen die vorstehenden Ergebnisse der Analysen jedoch, dass auf nationaler Ebene die bestehenden Steuerungsmöglichkeiten, die das EU-Recht *de lege lata* für die Mitgliedstaaten zur Erhöhung des Mehrweganteils statuiert, bei Weitem noch nicht ausgeschöpft sind.

## 4 Zusammenfassung der Ergebnisse

Ziel des Arbeitspakets war eine systematische Bestandsaufnahme und Analyse der Ist-Situation der Einsatzbereiche von Mehrwegverpackungen für das Bezugsjahr 2019 in Deutschland. Darüber hinaus sollten erste Thesen zu den relevanten Herausforderungen zusammengetragen sowie die aktuellen politischen Rahmenbedingungen dargestellt werden. Die zentralen Ergebnisse sind nachfolgend zusammengefasst:

### Einsatzbereiche für Mehrwegverpackungen

- ▶ Die Identifizierung der Einsatz- und Anwendungsbereiche, in denen Mehrwegverpackungen angeboten werden, hat gezeigt, dass im B2C-Bereich nur in einem kleinen Teil der potenziell möglichen Anwendungsbereiche überhaupt Mehrweglösungen angeboten werden. Abgesehen von wenigen Ausnahmen gibt es im Bereich Lebensmittel und im Non-Food-Bereich kaum Anwendungsbereiche, in denen Mehrwegverpackungen eingesetzt werden.
- ▶ Im B2B-Bereich ist die Anzahl der Einsatz- und Anwendungsbereiche, in denen Mehrwegverpackungen angeboten werden, deutlich höher als im B2C-Bereich. Dies ist sowohl auf die weitere Verbreitung von Mehrwegverpackungen im Einsatzbereich Lebensmittel als auch auf Füllgüter in Einsatzbereichen wie Kraftfahrzeuge, Agrarerzeugnisse oder chemische Erzeugnisse zurückzuführen, in denen im B2C-Bereich keine Mehrwegverpackungen angeboten werden.
- ▶ Ausschließlich im Bereich der Transportverpackungen werden Mehrwegverpackungen einsatzbereichsübergreifend weit verbreitet eingesetzt.
- ▶ Die Anzahl der neuen Einsatz- und Anwendungsbereiche, in denen Mehrwegverpackungen angeboten werden, nimmt insbesondere im B2C-Bereich zu.

### Marktanteil der Mehrwegverpackungen

- ▶ Die Analyse hat auch gezeigt, dass der gesamte Mehrwegverpackungsbereich sehr stark von der Getränkebranche geprägt ist, sowohl im B2C- als auch im B2B-Bereich. Der Mehrweganteil am Füllgutverbrauch von Lebensmitteln und Getränken betrug 2019 17 Prozent.
- ▶ Die Analyse hat aber auch gezeigt, dass es aktuell viele innovative Bereiche gibt, in denen Mehrwegverpackungen auf den Markt dringen oder bereits Nischen bedienen. Das führt jedoch bislang nicht zu einem signifikanten Anstieg der Marktbedeutung von Mehrwegverpackungen.

### Herausforderungen: Erste Thesen

- ▶ Die Herausforderungen ergeben sich insbesondere in den Bereichen Investitions- und Betriebskosten, dem logistischen Aufwand des Transports, der Reinigung und Lagerung der Mehrwegverpackungen für Abfüller und/oder Poolbetreiber\*innen, der Convenience der Endverbraucher\*innen, der breiten Produktvielfalt innerhalb eines Anwendungsbereichs sowie den Werten und Praktiken der Verbraucher\*innen.

### Aktuelle politisch-regulative Rahmenbedingungen

- ▶ Auf EU-Ebene sind insbesondere seit der Novellierung der AbfRRL im Jahr 2018 weitreichende rechtliche Vorgaben normiert, die darauf abzielen, dass der Anteil von wiederverwendbaren Verpackungen zugunsten der Vermeidung von Verpackungsabfällen in

der EU steigt. Hierin spiegelt sich die Auffassung, dass es u. a. eines staatlichen „Handelns“ zur Förderung von Mehrwegverpackung bedarf.

- ▶ Das Unionsrecht verpflichtet die Mitgliedsstaaten, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, die sowohl den Anteil der in Verkehr gebrachten Mehrwegverpackungen erhöhen als auch die („dahinter“ liegenden) Mehrwegsysteme fördern (vgl. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 VerpackRL). Zu diesem Zweck eröffnet das Unionsrecht den Mitgliedstaaten weitreichende Möglichkeiten in Bezug auf die Art der möglichen Maßnahmen, die durch die Mitgliedstaaten ergriffen werden können. Diese umfassen beispielsweise die Festlegung von Mehrwegquoten für die verschiedenen Verpackungsbereiche, „Pfandsysteme“ oder „ökonomische Anreize“.
- ▶ § 33 VerpackG verpflichtet Letztvertreiber von Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und von Einweggetränkebechern, die diese vor Ort mit Ware befüllen, ab dem 1. Januar 2023 diese jeweils auch in Mehrwegverpackungen zum Verkauf anzubieten (Mehrwegangebotspflicht).
- ▶ Für den Bereich der Getränkeverpackungen ist eine Mehrwegquote von 70 % als Zielbestimmung im nationalen Recht normiert. Ein nicht-Erreichen dieser Zielquote ist u. a. aufgrund fehlender Normadressaten allerdings nicht sanktionierbar.
- ▶ Zu den ergriffenen kommunikativen Maßnahmen zählen die Hinweispflichten für Letztvertreiber, Kommunikationskampagnen zur Förderung des Kaufs von Produkten in Mehrwegverpackungen sowie der Blauen Engel für bestimmte Mehrwegverpackungen in verschiedenen Verpackungsbereichen. Diese richten sich insbesondere an Endverbraucher\*innen.
- ▶ Aktuell werden auf deutscher Ebene die bestehenden Steuerungsmöglichkeiten, die das EU-Recht de lege lata für die Mitgliedstaaten zur Erhöhung des Mehrweganteils statuiert, noch nicht ausgeschöpft.

## 5 AP 2 Mögliche Maßnahmen zur Stärkung und Verbreitung von Mehrwegverpackungen im Getränkebereich sowie zur ökologischen Optimierung bestehender Systeme

Ziel des Arbeitspakets 2 war es,

- ▶ bestehende Abfallvermeidungspotenziale im Bereich der Getränkeverpackungen, die durch die Substitution von Einwegverpackungen durch Mehrwegverpackungen gehoben werden könnten, zu quantifizieren sowie
- ▶ ausgewählte rechtliche und nicht-rechtliche umweltpolitische Steuerungsansätze zur Stärkung und weiteren Verbreitung sowie der umweltbezogenen Optimierung von bestehenden Mehrwegverpackungssystemen im Getränkebereich hinsichtlich ihrer Effektivität und Rechtssicherheit zu prüfen.

Zu diesem Zweck erfolgte zunächst eine vertiefende Darstellung und Analyse des Sachstands von Mehrwegsystemen für den Getränkebereich. Dies umfasste u. a. eine Darstellung der Entwicklung der Mehrwegquote, eine Übersicht und Beschreibung bestehender Mehrwegsysteme in Deutschland sowie eine vertiefende Analyse der bestehenden Hemmnisse und Herausforderungen für den Einsatz von Mehrwegverpackungen im Getränkebereich. Auf dieser Grundlage wurden mögliche Handlungsansätze identifiziert, anhand derer die bestehenden Hemmnisse und Herausforderungen adressiert werden könnten.

Anschließend wurden folgende Handlungsansätze durch die Gutachter\*innen zu prüffähigen, umweltpolitischen Maßnahmen weiterentwickelt in Bezug auf die beiden Kriterien Effektivität (d. h. Geeignetheit und Akzeptanz) und Rechtssicherheit (Gesetzgebungskompetenz, Vereinbarkeit mit Unionsrecht und nationalem Recht, Verhältnismäßigkeit) geprüft.

### 5.1 Analyse der Ist-Situation sowie der Probleme und Abfallvermeidungspotentiale bestehender MW-Getränkeverpackungen

#### 5.1.1 Entwicklung der Mehrweganteile

##### 5.1.1.1 Vorbemerkungen

Betrachtungsgegenstand dieses Arbeitspakets sind alle Getränkeverpackungen, die in Deutschland verbraucht werden. Im Rahmen der „Bundesweiten Erhebung von Daten zum Verbrauch von Getränken in Mehrweggetränkeverpackungen“ wird eine Mehrwegquote ermittelt. Diese bezieht sich ausschließlich auf die Getränkesegmente, die mit einem Einwegpfand nach § 31 VerpackG belegt sind.

Seit 2014 werden von der GVM im Rahmen der Ermittlung der Mehrwegquote auch die Getränkesegmente systematisch erfasst, in denen die Einweggetränkeverpackungen nach § 31 VerpackG nicht pfandpflichtig sind. Die unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen haben zur Folge, dass in diesem Forschungsvorhaben abweichende Mehrwegquoten zu den vom Umweltbundesamt bis 2019 veröffentlichten Mehrwegquoten ausgewiesen werden.<sup>31</sup>

Für die tiefergehende Analyse der Entwicklung der Verbrauchsmengen und -anteile werden die pfandpflichtigen und nicht-pfandpflichtigen Getränke auch separat untersucht.

---

<sup>31</sup> Nachfolgend wird vereinfachend von pfandpflichtigen Getränkesegmenten und nicht-pfandpflichtigen Getränkesegmenten gesprochen, wohl wissend, dass nicht die Getränke nach § 31 pfandpflichtig sind, sondern die Einweggetränkeverpackungen.

### 5.1.1.2 Bemessungsgrundlage und Parameter

Die Darstellung des Einsatzes von Mehrweggetränkeverpackungen erfolgt anhand einer Analyse und Beschreibung der Entwicklung folgender Parameter:

1. Mehrwegquote in der langfristigen Entwicklung
2. Mehrwegquoten für verschiedene Getränkesegmente
3. Verpackungsmaterialien und Getränkegebilde

Abschließend wird zusammengefasst dargestellt, welche Faktoren die Entwicklung der Mehrwegquote beeinflusst haben. Dafür wird eine Literaturrecherche durchgeführt, die im Anschluss kritisch nach weiteren, bisher nicht identifizierten Faktoren hinterfragt wird.

#### Bemessungsgrundlage

Die Daten zur Entwicklung der Mehrwegquote entstammen den folgenden Studienreihen, die von der GVM im Auftrag des Umweltbundesamts durchgeführt wurden:

- ▶ „Einweg- und Mehrwegverpackung von Getränken“ (bis 2003)
- ▶ „Bundesweite Erhebung von Daten zum Verbrauch von Getränken in Mehrweg- und ökologisch vorteilhaften Einweg-Getränkeverpackungen“ (2004-2018)
- ▶ „Bundesweite Erhebung von Daten zum Verbrauch von Getränken in Mehrweggetränkeverpackungen“ (2019)

Die Bemessungsgrundlage der Mehrwegquote hat sich in dieser Zeit mehrfach geändert. Die wichtigsten Änderungen sind dabei:

- ▶ Seit 2003 gilt das Pflichtpfand für alle Getränkebereiche, in denen der Anteil des Verbrauchs in Mehrwegflaschen unter dem Anteil von 1991 lag (72 %). Dies galt für Bier (inkl. Biermischgetränke), Mineralwasser mit und ohne Kohlensäure sowie Erfrischungsgetränke mit Kohlensäure.
- ▶ Seit 2006 sind auch kohlenstofffreie Erfrischungsgetränke und alkoholhaltige Mischgetränke pfandpflichtig.
- ▶ Seit 2019 gilt das VerpackG. Seitdem fallen auch Nektare mit Kohlensäure und milchbasierte Erfrischungsgetränke unter die Pfandpflicht.

Auf die Änderungen der Bemessungsgrundlage und deren Auswirkungen wird inhaltlich an den notwendigen Stellen eingegangen.

Wenn es in diesem Bericht nicht explizit anders genannt wird, bezieht sich der Getränkeverbrauch jeweils auf die im jeweiligen Erhebungszeitraum pfandpflichtigen Getränke.

Im Anhang ist in Tabelle 36 eine Zusammenstellung der Anteile der Getränke in Mehrwegverpackungen nach den pfandpflichtigen Getränkesegmenten für die Jahre 2000 bis 2019 angefügt.

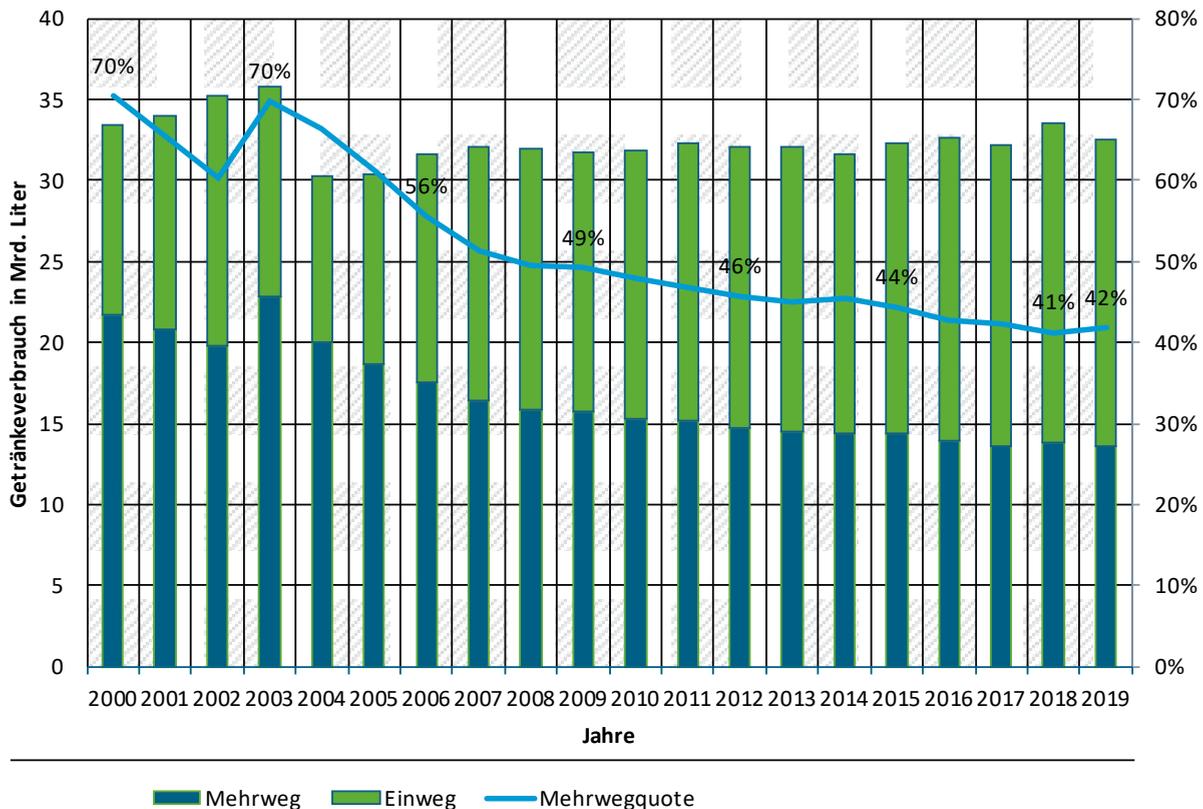
Im Folgenden wird zunächst die Mehrwegquote in den pfandpflichtigen Getränkesegmenten (5.1.1.3.1) und in den nicht-pfandpflichtigen Getränkesegmenten (5.1.1.3.2) vorgestellt. In 5.1.1.3.3 werden die Teilmärkte dann zusammengefügt und die Entwicklung aller Getränkesegmente untersucht.

### 5.1.1.3 Entwicklung der Mehrwegquoten

#### 5.1.1.3.1 Entwicklung der Mehrwegquote in den pfandpflichtigen Getränkesegmenten

Die folgende Abbildung 9 bildet den Getränkeverbrauch der in Mehrweg- und Einwegverpackungen abgefüllten Getränke sowie die Mehrwegquote ab.

**Abbildung 9: Entwicklung der in Mehrweg- und Einweggetränkeverpackungen verbrauchten pfandpflichtigen Getränke und Mehrwegquote 2000-2019**



Quelle: eigene Darstellung, GVM

Bemerkung: Die Mehrwegquote wurde jeweils auf Basis der zum jeweiligen Zeitpunkt gültigen Bemessungsgrundlage ermittelt.

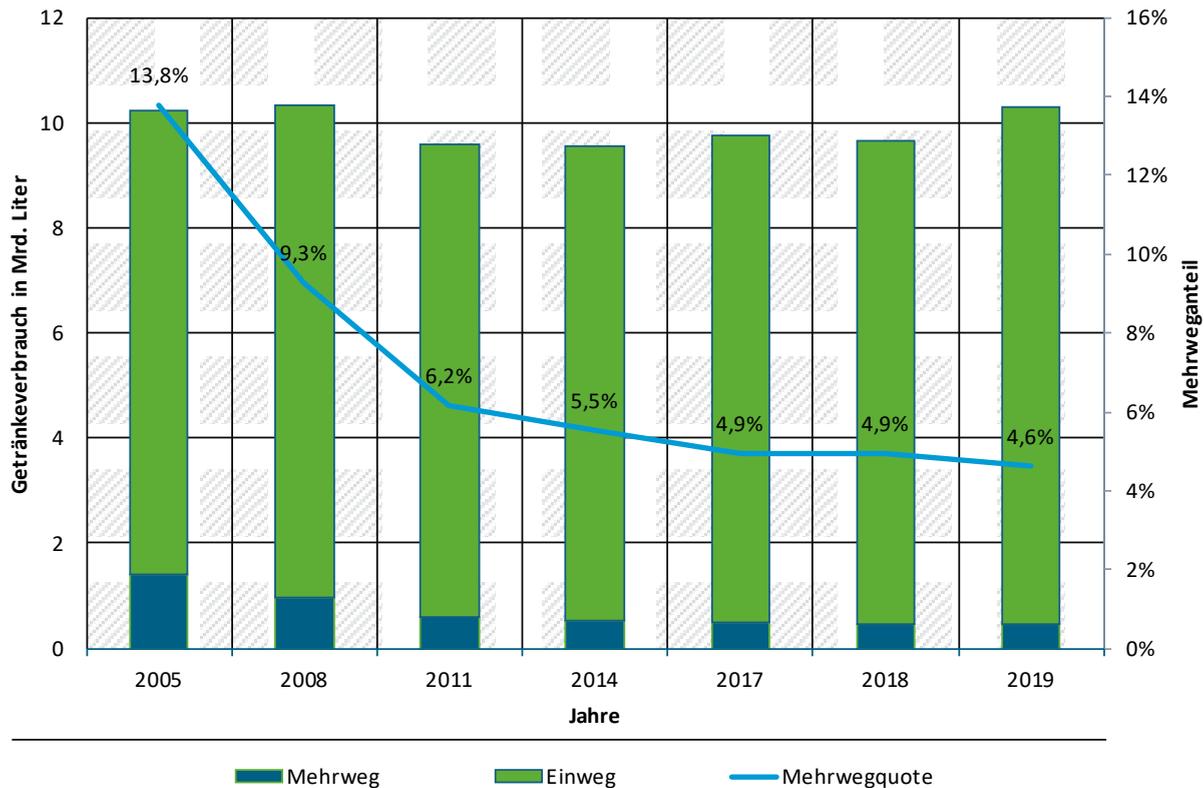
Im langfristigen Trend ist die Mehrwegquote deutlich abgesunken. Im Jahr 2000 betrug die Mehrwegquote für die ab 2003 pfandpflichtigen Getränkesegmente 70,4 %. Bis 2002 sank der Anteil auf 60,3 %. Im Jahr 2003 wurde die Pfandpflicht auf Einweg-Getränkeverpackungen eingeführt. Durch die Pfandpflicht stieg der Anteil in 2003 kurzzeitig wieder bis auf 69,7 % an, wobei sich der fallende Trend in den Folgejahren fortsetzte. 2018 erreichte die Mehrwegquote ihren Tiefpunkt mit 41,2 %. Seit 2003 entspricht das einer durchschnittlichen Abnahme von fast 1,9 Prozentpunkten pro Jahr.

Zwischen 2010 und 2014 hatte sich die Mehrwegquote zwischen 45 % und 48 % eingependelt. Ab 2015 ist der Anteil des Getränkeverbrauchs in Mehrwegverpackungen auf 41,2 % in 2018 abgesunken. Erstmals seit 2014 stieg der Mehrweganteil in 2019 wieder leicht auf 41,8 % an. Von dem im VerpackG angestrebten Ziel von 70 % ist dieser Anteil jedoch nach wie vor weit entfernt.

### 5.1.1.3.2 Entwicklung der Mehrwegquote in den nicht-pfandpflichtigen Getränkesegmenten

Die Verbrauchsmenge von nicht-pfandpflichtigen Getränken ist im Vergleich zum Verbrauch der pfandpflichtigen Getränke deutlich geringer. Der Verbrauchsanteil der nicht-pfandpflichtigen Getränkesegmente an allen Getränken liegt bei rund einem Viertel. Abbildung 10 stellt die Verbrauchsmengen in Einweg- und Mehrweggetränkeverpackungen sowie den Mehrweganteil dar.

**Abbildung 10: Entwicklung der in Mehrweg- und Einweggetränkeverpackungen verbrauchten nicht-pfandpflichtigen Getränke und Mehrwegquote 2005-2019**



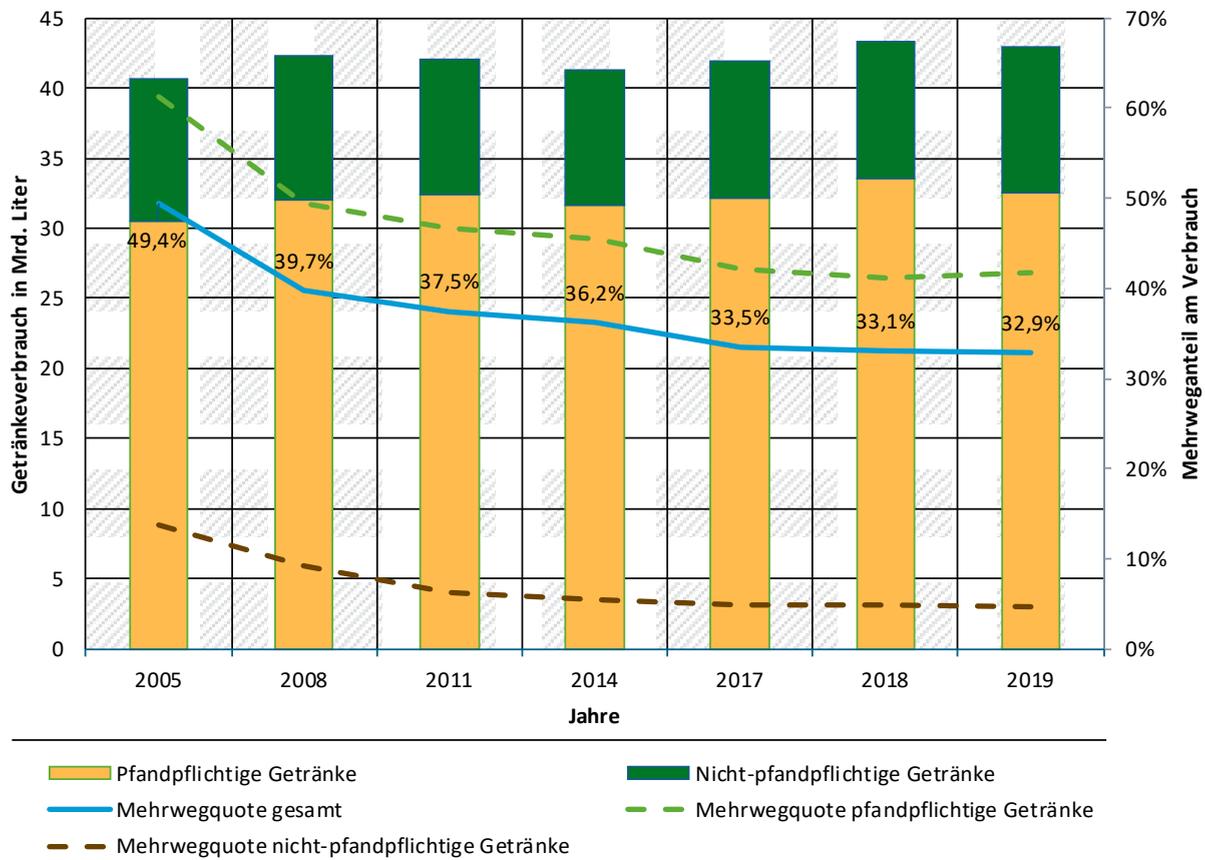
Quelle: eigene Darstellung, GVM

Bemerkung: Ab 2014 werden die Getränke außerhalb § 8 VerpackV einbezogen. Vor 2014 werden Sekt und Spirituosen nicht berücksichtigt.

### 5.1.1.3.3 Entwicklung der Mehrwegquote für alle Getränkesegmente

Die folgende Abbildung 11 zeigt die Verbrauchsmengen der pfandpflichtigen und nicht-pfandpflichtigen Getränkesegmente sowie die Mehrweganteile für diese und den Gesamtmarkt.

**Abbildung 11: Entwicklung des Mehrweganteils für alle Getränke**



Quelle: eigene Darstellung, GVM

Abbildung 11 zeigt, dass die pfandpflichtigen Getränke eine weitaus größere Marktbedeutung haben (2019: 76 %) als die nicht-pfandpflichtigen Getränke (2019: 24 %). Zudem wird deutlich, dass der Mehrweganteil unabhängig von der Pfandpflicht langfristig rückläufig war.

#### 5.1.1.4 Entwicklung der Mehrwegquote in den verschiedenen Anwendungsbereichen

Im Jahr 2003, in dem die Einwegpfandpflicht für Wasser, Bier und Erfrischungsgetränke eingeführt wurde, ist der Mehrweganteil aller Getränkebereiche angestiegen. In den darauffolgenden Jahren haben sich die verschiedenen Getränkesegmente aber sehr unterschiedlich entwickelt. In den folgenden Teilabschnitten werden die Entwicklungen differenziert beschrieben.

##### 5.1.1.4.1 Pfandpflichtige Getränkesegmente

###### Wässer

Mengenmäßig haben Wässer den größten Anteil an den pfandpflichtigen Getränkesegmenten und daher einen überproportionalen Einfluss auf die Entwicklung der gesamten Mehrwegquote.

Ausgehend von einem Mehrweganteil von 73 % in 2003 ist der Mehrweganteil im Segment Wässer bis 2007 um durchschnittlich 6,5 Prozentpunkte pro Jahr zurückgegangen. In den darauffolgenden Jahren ist der Mehrweganteil deutlich langsamer gesunken. Den historischen Tiefstand hatte die Mehrwegquote in 2017 erreicht. Der Anteil der Wässer in Mehrwegverpackungen lag bei 38,1 %. Seitdem nimmt der Mehrweganteil wieder leicht zu,

2019 lag dieser bei 40,8 %. Wässer sind der einzige Getränkebereich, in dem der Mehrweganteil 2019 wieder angestiegen ist.

### **Bier inkl. Biermischgetränke**

Der Verbrauch von Bier und Biermischgetränken in Getränkeverpackungen bis 10 Liter ist zwischen 2003 und 2019 um fast 15 % zurückgegangen. Durch den Verbrauchsrückgang hat auch der Einfluss des Mehrweganteils von Bier auf den gesamten Mehrweganteil der pfandpflichtigen Getränke abgenommen.

2003 haben Biere in Mehrwegflaschen sehr stark von der Einführung der Pfandpflicht auf Einweggetränkeverpackungen profitiert. Die Verbrauchsmenge in Getränkedosen schrumpfte um 75 %, da ein Großteil der Hersteller auf Mehrwegverpackungen umschwenkte. Der Mehrweganteil stieg folglich um 21,2 Prozentpunkte an. Bis 2011 pendelte sich der Marktanteil von Mehrwegglasflaschen im Segment Bier zwischen 85 % und 90 % ein und blieb damit über dem zu der Zeit in der VerpackV formulierten Zielwert von einem Anteil von 80 v.H. für Mehrweg- und ökologisch vorteilhafte Einweggetränkeverpackungen, der allerdings für alle pfandpflichtigen Getränkesegmente galt. Nach 2011 ist der Anteil der Einweggetränkeverpackungen kontinuierlich angestiegen. Der Mehrweganteil von Bier betrug 2019 78,7 % und liegt damit noch über dem Wert vor der Einführung des Einwegpfandes.

### **Erfrischungsgetränke**

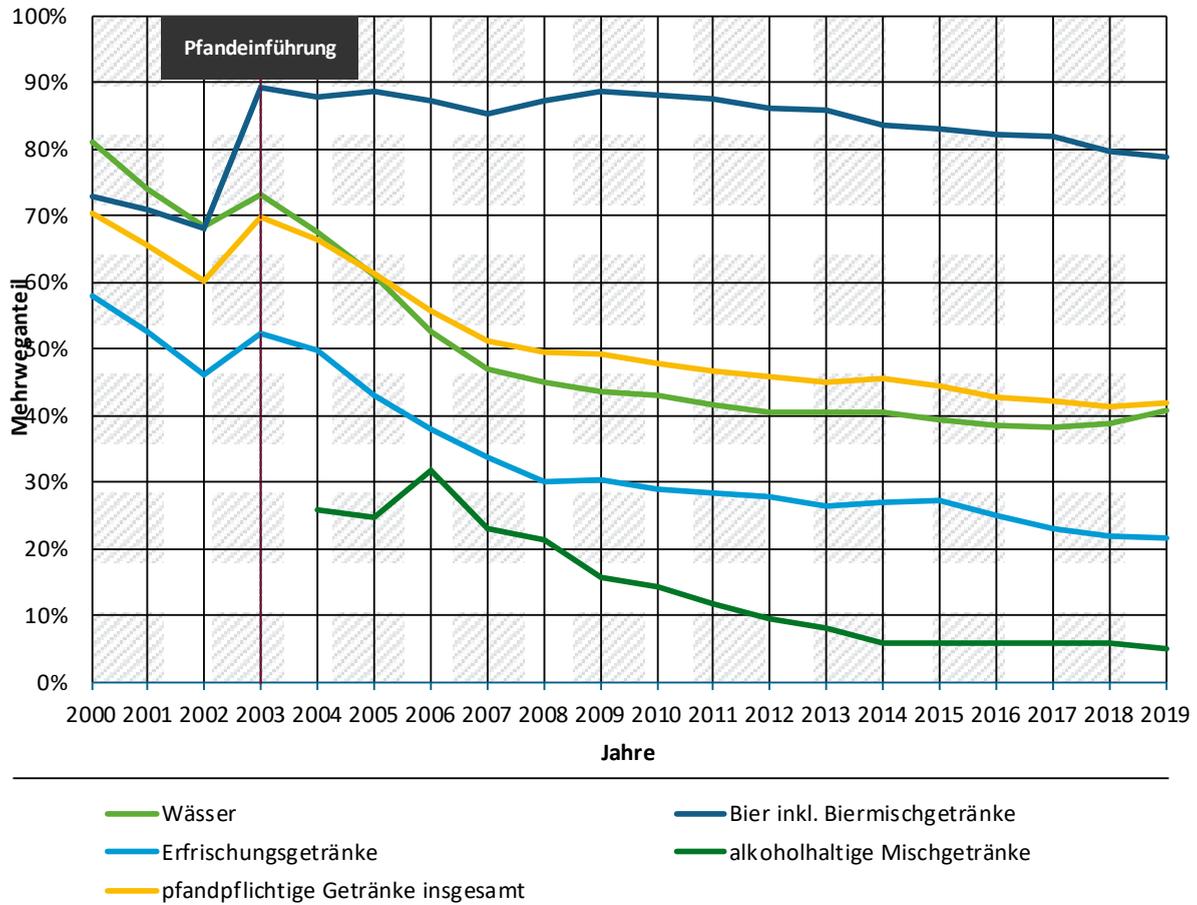
Der Anteil der Erfrischungsgetränke mit CO<sub>2</sub> in Mehrwegverpackungen ist nach 2003 stark zurückgegangen. Bis 2008 fiel der Mehrweganteil auf 30,1 %. Das entspricht einem durchschnittlichen Rückgang um 4,4 % pro Jahr. Seit 2006 zählen auch kohlenstofffreie Erfrischungsgetränke zur Grundgesamtheit der Erfrischungsgetränke. In den darauffolgenden Jahren war der Trend der Mehrwegquote weiter rückläufig. Vereinzelt jährliche Zuwächse für Mehrwegverpackungen in 2009, 2014 und 2015 stoppten den langfristigen Abwärtstrend nicht. Seit 2016 nimmt der Anteil der Erfrischungsgetränke in Mehrweggetränkeverpackungen kontinuierlich ab. Seit 2019 sind auch kohlenstoffhaltige Nektare pfandpflichtig und werden bei den Erfrischungsgetränken einbezogen. Ihre Marktbedeutung ist aber gering.

### **Alkoholhaltige Mischgetränke**

Alkoholhaltige Mischgetränke haben nur eine sehr kleine Marktbedeutung bei den pfandpflichtigen Getränken. Nach Einführung des Pflichtpfands auf Einwegverpackungen in 2006 ist der Anteil der alkoholhaltigen Mischgetränke in Mehrwegflaschen bis 2015 um durchschnittlich 3,2 Prozentpunkte zurückgegangen. Seitdem hält sich der Mehrweganteil im mittleren einstelligen Prozentbereich.

Die folgende Abbildung 12 zeigt die Entwicklung der Mehrwegquote in den vier pfandpflichtigen Getränkesegmenten sowie die Entwicklung des Gesamtmarkts.

**Abbildung 12: Entwicklung der Mehrwegquote pfandpflichtiger Getränke nach Getränkesegmenten (2000-2019)**



Quelle: eigene Darstellung, GVM

Bemerkung:

Die Mehrwegquote wurde jeweils auf Basis der zum jeweiligen Zeitpunkt gültigen Bemessungsgrundlage ermittelt.

#### 5.1.1.4.2 Nicht-pfandpflichtige Getränkesegmente

In einzelnen Getränkesegmenten, die nicht der Pfandpflicht unterliegen, sind ebenfalls Mehrwegsysteme vorhanden. Wie hoch der Anteil der Getränke in Mehrwegverpackungen in diesen Segmenten ist, wird in der folgenden Übersicht dargestellt.

#### Entwicklung der Mehrwegquote in nicht-pfandpflichtigen Getränkesegmenten

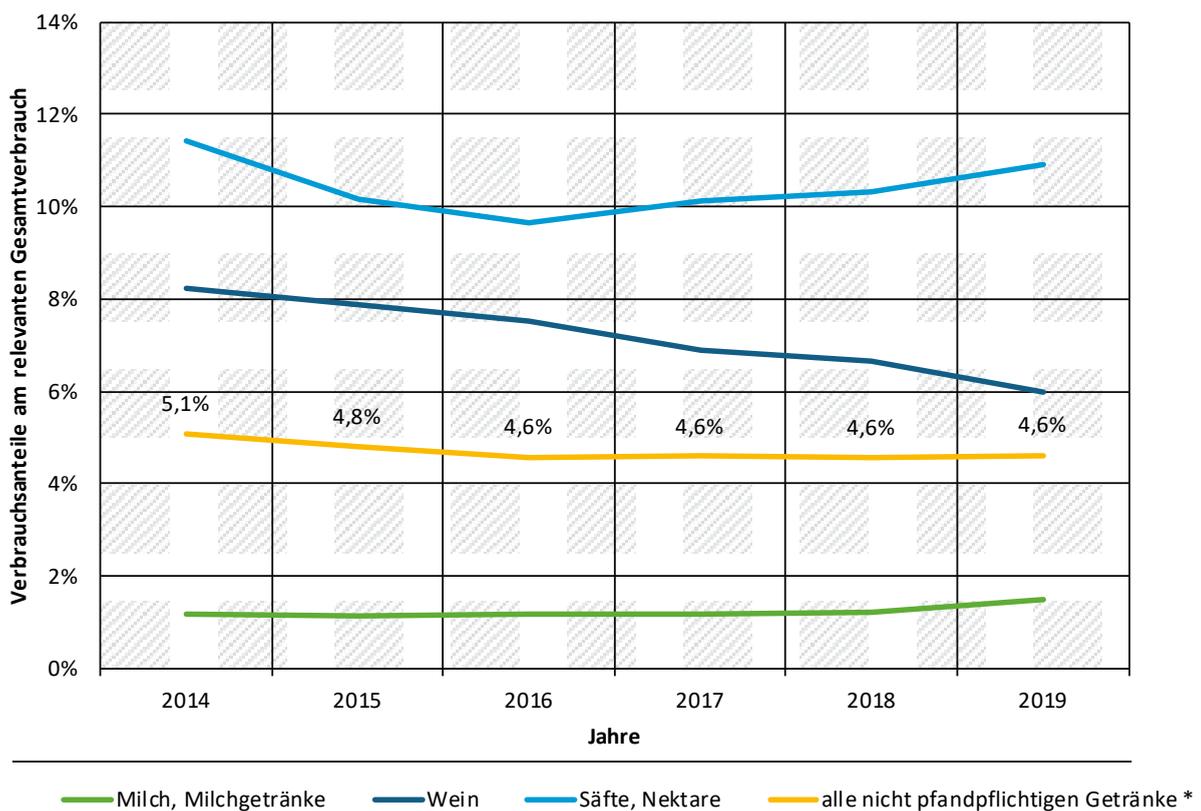
- ▶ In den nicht-pfandpflichtigen Getränkesegmenten liegt die Mehrwegquote im einstelligen Prozentbereich. 2019 wurden 4,6 % der nicht-pfandpflichtigen Getränke in Mehrwegflaschen verkauft.
- ▶ Säfte und Nektare in Mehrwegflaschen haben in den vergangenen Jahren Zuwächse verzeichnet. Der Mehrweganteil liegt bei 10,9 %.
- ▶ Auch Milch, Milchmisch- und sonstige milchbasierte Getränke konnten bei Mehrweg-Glasflaschen kleine Marktanteile gewinnen. Der Mehrweganteil der drei Getränke liegt jeweils zwischen 1 % und 3 %.

► Die Mehrwegquote bei Wein ist seit einigen Jahren stark rückläufig. Sie liegt für das Bezugsjahr 2019 bei 6 %.

Die folgende Abbildung 13 gibt einen Überblick über die Entwicklung des Mehrweganteils in den nicht-pfandpflichtigen Getränkesegmenten seit 2014. Hierbei ist zu beachten, dass sich auch bei den nicht-pfandpflichtigen Getränken die Bemessungsgrundlage verändert hat. Bis 2018 werden die nicht-pfandpflichtigen Getränke nach der jeweils gültigen Fassung der VerpackV einbezogen. Für 2019 sind die Vorgaben des VerpackG zugrunde gelegt.

Bei den pfandbefreiten Getränke-segmenten ist der Mehrweganteil in den letzten Jahren stabil geblieben. Der Mehrweganteil in den verschiedenen Segmenten hat sich dabei jedoch sehr unterschiedlich entwickelt. Marktanteilsgewinnen bei Milchgetränken stehen konstante Verluste bei Wein entgegen. Säfte und Nektare verzeichnen seit einigen Jahren Zugewinne bei Mehrwegflaschen.

**Abbildung 13: Entwicklung der Mehrwegquote nicht-pfandpflichtiger Getränke (2014-2019)**



\*inkl. Sekt, Spirituosen und diätetische Getränke; diese Getränkearten werden zu 100 % in Einweggebinde abgefüllt.

Quelle: eigene Darstellung, GVM

Der Mehrweganteil wurde jeweils auf Basis der zum jeweiligen Zeitpunkt gültigen Bemessungsgrundlage ermittelt.

### **5.1.1.5 Entwicklung verschiedener Materialien/Gebinde**

#### **5.1.1.5.1 Pfandpflichtige Getränkesegmente**

Neben Substitutionsbewegungen zwischen Einweg- und Mehrweggetränkeverpackungen verschoben sich auch die Anteile und Marktmengen innerhalb der beiden Systemtypen Einweg und Mehrweg.

Abbildung 14 gibt einen Überblick, wie sich der Verbrauchsanteil der Getränkegebinde in den pfandpflichtigen Getränkesegmenten im Langzeitvergleich entwickelt hat. Eine ausführlichere Darstellung der Entwicklung mit allen Jahresdaten ist im Anhang in Abbildung 36 zu finden.

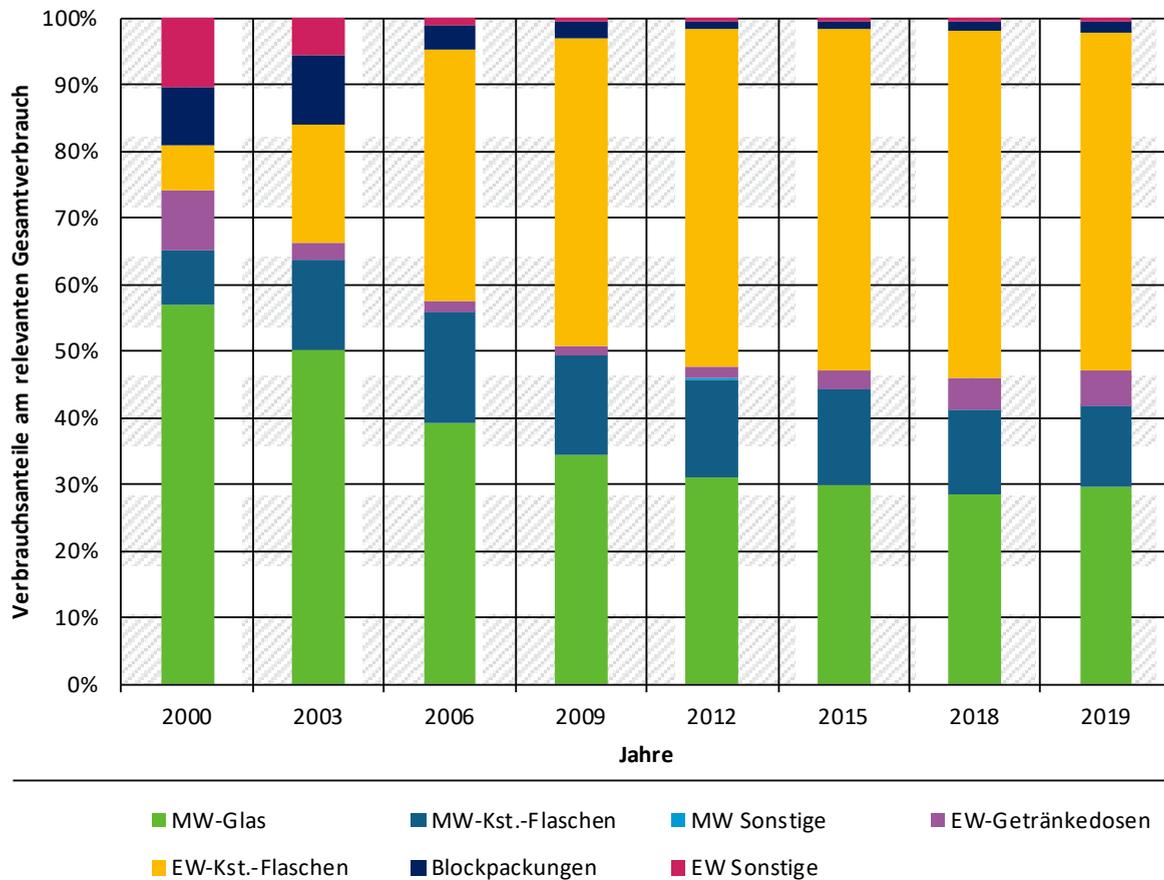
Im Mehrwegbereich gewann die PET-Flasche nach der Einführung Ende der 1990er Jahre zunächst Marktanteile. Seit 2005 ist der Getränkeverbrauch in Mehrweg-PET-Flaschen jedoch rückläufig. Mehrweg-Glasflaschen verzeichneten einen anteilig und absolut größeren Rückgang. Die in Mehrweg-Glasflaschen abgefüllte Menge hatte sich zwischen 2000 und 2016 halbiert. Seit 2017 nimmt die Verbrauchsmenge in Mehrweg-Glasflaschen wieder zu.

In den 2000er Jahren hat die Einweg-Kunststoffflasche stark an Bedeutung gewonnen. Segmentübergreifend gewann die Einweg-Kunststoffflasche Marktanteile. Erst seit 2016 schrumpft der Marktanteil im Trend wieder. Dennoch ist die Einweg-Kunststoffflasche nach wie vor mit einem Marktanteil von 50,8 % das dominierende Packmittel bei den pfandpflichtigen Getränken.

Die Entwicklung der Einweg-Getränkedose ist umgekehrt. In der Folge der Einführung der Pfandpflicht war die Getränkedose nahezu vom deutschen Markt verschwunden. Seit Beginn der 2010er Jahre weist die Getränkedose in den Bereichen Bier, Erfrischungsgetränke und alkoholhaltige Mischgetränke wieder hohe Wachstumszahlen auf.

Auch Einweg-Blockpackungen (Getränkekartonverpackungen) haben nach kurzzeitigen Zuwächsen nach Einführung der Pfandpflicht Marktmengen bei den pfandpflichtigen Getränken eingebüßt. Seit 2014 steigt die in Getränkekarton abgefüllte Menge wieder an.

**Abbildung 14: Verbrauchsanteile der Getränkegebinde in pfandpflichtigen Getränkesegmente**

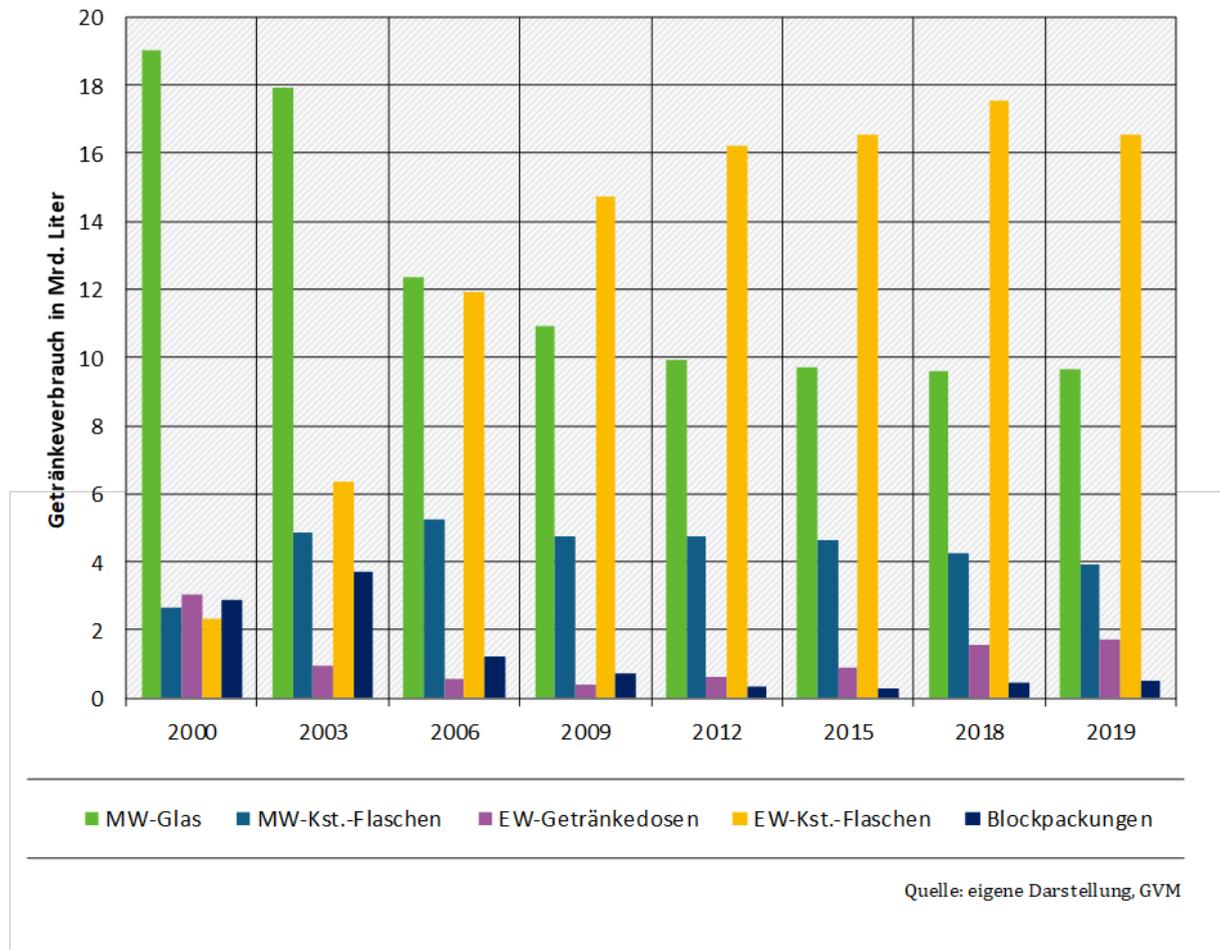


Quelle: eigene Darstellung, GVM

Die folgende Abbildung 15 zeigt die absoluten Verbrauchsmengen der wichtigsten Packmittel im Langzeitvergleich. Die Mehrweg-Glasflasche wurde als dominierendes Getränkegebinde von der Einweg-Kunststoffflasche abgelöst. Mehrweg-Kunststoffflaschen konnten zunächst die Verluste der Mehrweg-Glasflasche zumindest in Teilen abfangen, verloren ab 2005 aber auch Anteile an die Einweg-Packmittel.

Getränkedosen konnten die Verbrauchsmenge 2019 im Vergleich zum Tiefstand von 2009 mehr als vervierfachen. Auch Blockpackungen verzeichneten nach der Einführung des Einwegpfands signifikante Verluste, obwohl Blockpackungen als ökologisch vorteilhafte Einwegverpackungen nicht bepfandet sind. Seit 2014 hat sich der Verbrauch mehr als verdoppelt. Die Marktbedeutung bei den pfandpflichtigen Getränken ist aber nach wie vor gering.

**Abbildung 15: Getränkeverbrauch ausgewählter Getränkegebinde in den pfandpflichtigen Getränkesegmenten**

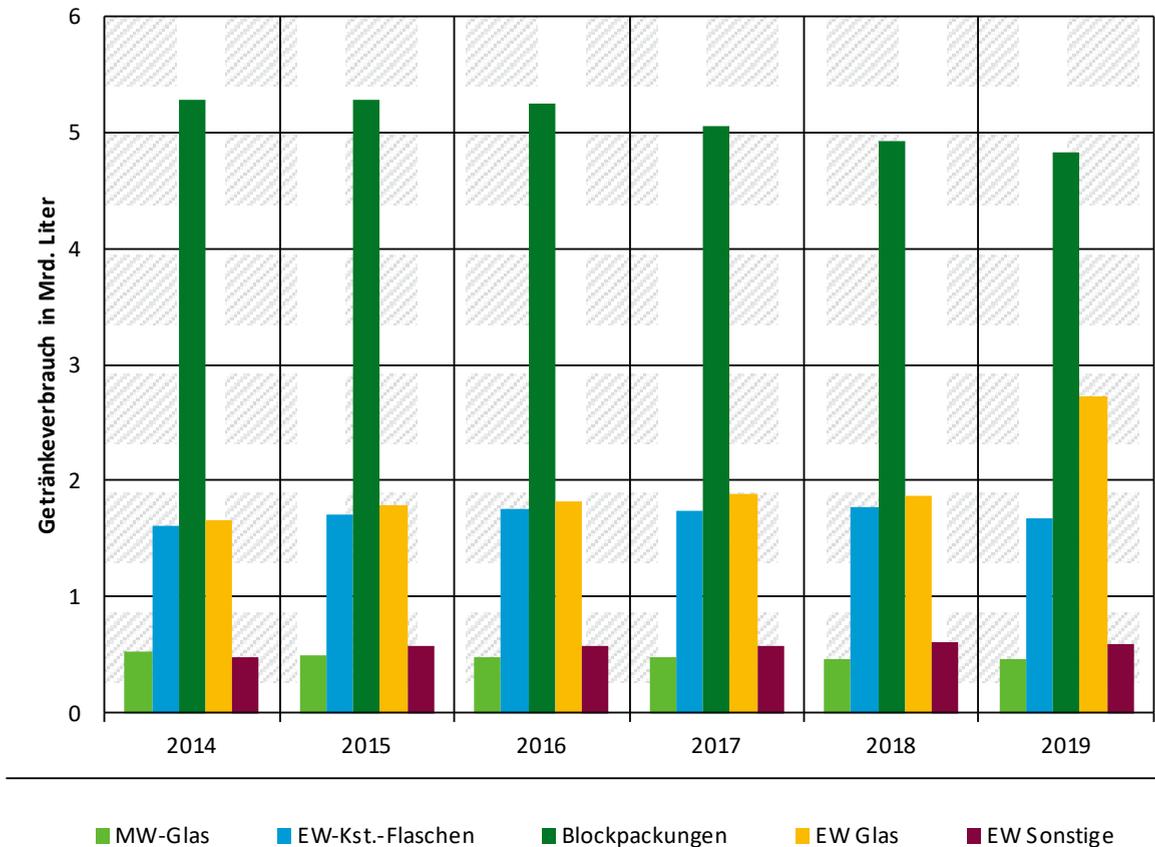


### 5.1.1.5.2 Nicht-pfandpflichtige Getränkesegmente

Die in den nicht-pfandpflichtigen Getränkesegmenten eingesetzten Getränkeverpackungen unterscheiden sich sehr deutlich von den pfandpflichtigen Getränken. Einweg-Kunststoffflaschen und Mehrweg-Glasflaschen haben bei den nicht-pfandpflichtigen Getränken eine geringe Marktbedeutung als bei den pfandpflichtigen Getränken.

Getränkkartonverpackungen und Einweg-Glasflaschen sind hingegen wichtige Packmittel. Abbildung 16 zeigt die Verbrauchsmengen von nicht-pfandpflichtigen Getränken in den verschiedenen Getränkeverpackungen.

**Abbildung 16: Entwicklung des Getränkeverbrauchs ausgewählter Getränkegebinde in nicht-pfandpflichtigen Getränkesegmenten**



Quelle: eigene Darstellung, GVM

Das dominierende Packmittel sind Blockpackungen bzw. Getränkekartonverpackungen. Insbesondere die hohen Verbrauchsmengen bei Milchgetränken führen zu den rund 5 Mrd. Litern Getränkeverbrauch. Das Marktvolumen ist aber leicht rückläufig.

Einweg-Glasflaschen sind ein wichtiges Packmittel, insbesondere bei Wein, Sekt und Spirituosen. Der sprunghafte Anstieg der Verbrauchsmengen in Einweg-Glasflaschen in 2019 ist darauf zurückzuführen, dass ab 2019 weitere Getränkeuntersegmente von Wein und Sekt Gegenstand der Untersuchung sind.

Kunststoffflaschen sind von geringerer Relevanz als in den pfandpflichtigen Getränkesegmenten: Es werden jedoch mehr als 1,5 Mrd. Liter in Einweg-Kunststoffflaschen verbraucht. Mehrweg-Glasflaschen sind das einzige Mehrweg-Packmittel mit bedeutenden Marktmengen. Insgesamt ist Mehrweg in den nicht-pfandpflichtigen Getränkesegmenten jedoch eine Nische.

#### 5.1.1.6 Entwicklung des MW-Individualanteils

Wie bereits in AP 1 dargestellt, gibt es im Getränkebereich neben Pool-Mehrwegflaschen auch Individual-Mehrwegflaschen.

Bezogen auf den Getränkeverbrauch von Wässern, Bier und Erfrischungsgetränken in Mehrwegflaschen hat der Anteil der Individual-Mehrwegflaschen seit 2012 deutlich zugenommen (vgl. GVM 2019c).

In den einzelnen Getränkesegmenten ist der Anteil der Mehrweg-Individualflaschen sehr unterschiedlich:

- ▶ Bei Wässern lag der Marktanteil der Individualflaschen in 2012 bereits bei einem Viertel. Bis 2017 stieg der Anteil auf 29 % an. Bis 2022 erwarten wir ein weiteres Wachstum auf 33 %. Glas-Individualflaschen haben in 2017 und 2022 einen höheren Anteil als PET-Individualflaschen.
- ▶ Den größten Marktanteil haben Individual-Mehrwegflaschen bei Erfrischungsgetränken. Der Anteil der Individualflaschen liegt konstant bei 78 % bzw. 79 %. Der Getränkeverbrauch in Mehrwegflaschen ist in diesem Getränkesegment hingegen am geringsten.
- ▶ Im Getränkesegment Bier führen nicht nur Individualflaschen zu einer zunehmenden Komplexität. Auch sogenannte Nischenflaschen, die nur von wenigen Brauereien eingesetzt werden, erhöhen die Anzahl der verwendeten Flaschenformen (Vgl. Tabelle 16). Zwei Poolorganisationen, die GeMeMa Gesellschaft für Mehrwegmanagement und MPB Mehrwegpool der Brauwirtschaft, wirken dem Trend zur Individualisierung entgegen.

#### **5.1.1.7 Anteil der Importe und Exporte**

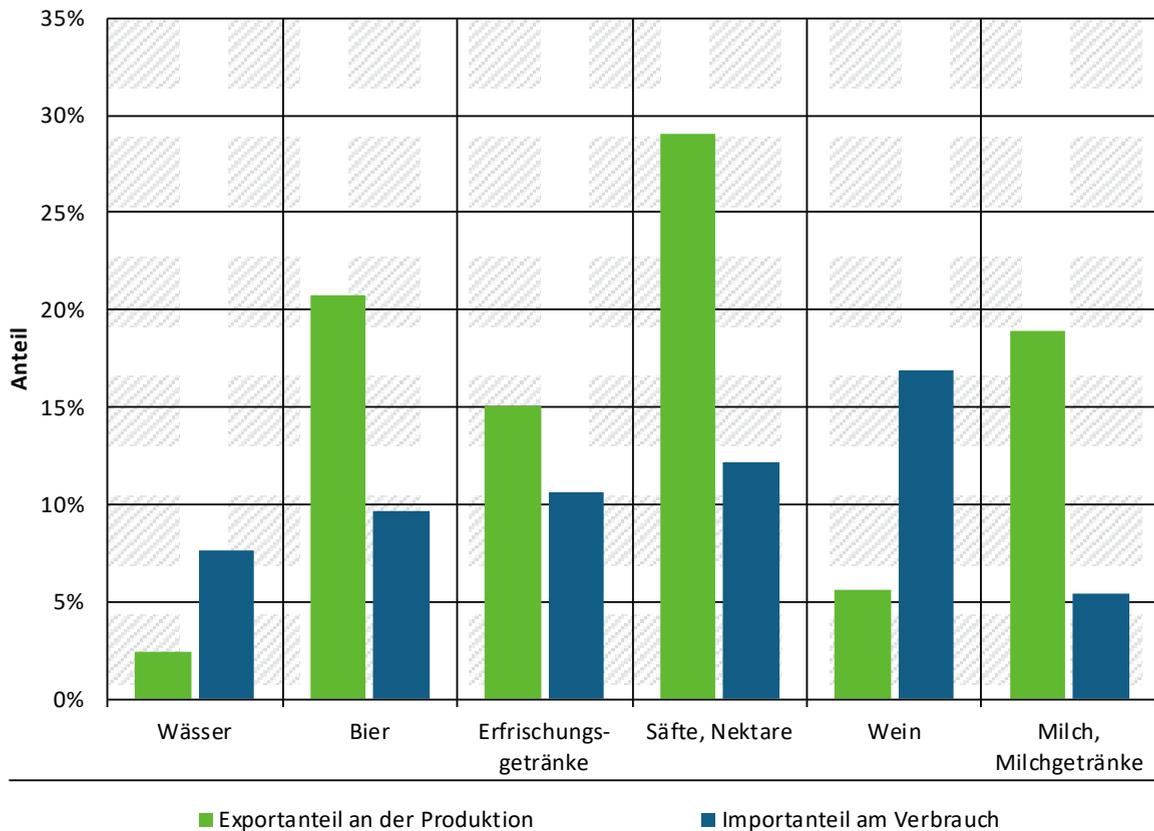
Die Bedeutung des Außenhandels wird im Folgenden durch zwei Parameter bestimmt:

- ▶ Anteil der Exporte an der abgefüllten Getränkemenge
- ▶ Anteil der Importe am Verbrauch von Getränken

Es werden ausschließlich Getränkeverpackungen bis 10 Liter Nennfüllgröße in die Auswertung des Außenhandels einbezogen. Tank- bzw. Bulkware, die im Zielland in die Endverpackung abgefüllt wird, sowie Verpackungen über 10 Liter (z. B. Fässer) werden nicht berücksichtigt.

Die folgende Abbildung 17 stellt für das Bezugsjahr 2019 den Export- und Importanteil für ausgewählte Getränkesegmente dar.

**Abbildung 17: Anteil der Exporte an der Produktion und Anteil der Importe am Verbrauch für ausgewählte Getränkesegmente in 2019**



Quelle: eigene Darstellung, GVM

Bemerkung: Getränkeverpackungen bis einschließlich 10 Liter sind berücksichtigt. Tank- und Bulkware und Verpackungen über 10 Liter Nennfüllgröße (z. B. Fässer) sind nicht enthalten.

#### 5.1.1.8 Einfluss verschiedener Faktoren auf die Mehrwegquote

Im Folgenden werden die wichtigsten Faktoren benannt, die in den vergangenen Jahren in der Literatur zur Erklärung für den abnehmenden Mehrweganteil herangezogen wurden. Abschließend evaluieren wir, ob die genannten Einflussfaktoren zur Erklärung ausreichen oder es weitere Einflussfaktoren gibt, die berücksichtigt werden müssen.

##### Einwegpfand Einführung

Die Pfand Einführung im Jahr 2003 sollte den langjährigen Abwärtstrend der Mehrwegquote, der bereits 1994 einsetzte, stoppen. Insgesamt führte die Pfand Einführung zunächst zu einem neuen Spitzenwert von Mehrwegverpackungen. Einwegverpackungen verloren dagegen deutlich an Marktanteil, sanken aber nur auf das Niveau von 2001 zurück (vgl. 5.1.1.3.1, UBA 2005). Der Hauptgrund für das Absinken des Einweganteils im Jahr 2003 war, dass der Handel wegen der Pfand Einführung zunächst geeignete Rücknahmesysteme etablieren musste. Für einen Übergangszeitraum zwischen 2003 und 2006 konnten bepfandete Einwegverpackungen nur bei dem Vertreiber zurückgegeben werden, bei dem man die Verpackungen auch bezogen hatte, und auch nur dann, wenn die\*der Endverbraucher\*in einen Bon vorlegen konnte (sogenannte Insellösungen). Die Umständlichkeit der Insellösungen zur Rückgabe von Einwegverpackungen führte zu einem Zwischenboom bei Mehrweg.

Nach einer weit verbreiteten Sichtweise förderte der Handel in der Folgezeit Getränke in Einwegverpackungen, um die getätigten Investitionen zu amortisieren (vgl. u. a. Grossmann 2016, UBA 2008, DIW ECON 2016). Wichtiger für den Handel ist der folgende Punkt: Die Rückgabe von Einweggetränkeverpackungen führt zu einer höheren Kundenbindung. Der Weg zum Rücknahmeautomaten ist für den Handel ein Frequenzbringer. Das gilt selbstverständlich auch für die Rückgabe von leeren Mehrwegverpackungen.

Die Novelle der VerpackV von 2006 vereinheitlichte bundesweit die Rückgabe von Einweggetränkeverpackungen in Geschäften über 200 Quadratmetern. Die neuen Rückgabemöglichkeiten erhöhten die Akzeptanz von Einweggetränkeverpackungen. Mehrwegflaschen hingegen können nur dann im Handel abgegeben werden, wenn formgleiche Flaschen am Rückgabeort geführt werden, Getränkekästen nur, wenn die gleichen Marken vertrieben werden (vgl. DIW ECON 2016).

Mit der Gesetzesnovelle wurde die Pfandpflicht auf weitere Getränke ausgeweitet. Auch dies führte zu einer höheren Akzeptanz der bepfandeten Einweggetränkeverpackungen durch die\*den Endverbraucher\*in.

### **Veränderung des Lebensmitteleinzelhandels**

Der zunehmende Marktanteil der Discounter führte dazu, dass sich der gesamte Lebensmitteleinzelhandel veränderte (vgl. u. a. Rechtenwald 2010, Stracke & Hofmann 2017, LZ 2021, UBA 2019). Exemplarisch lässt sich dies anhand der Veränderungen im Wässersegment darlegen. Seit 2004 kann eine immense Listung niedrigpreisiger Angebote im Wässersegment (vgl. u. a. UBA 2006, UBA 2019) beobachtet werden, die zunächst mit der Angebotsausweitung von Eigenmarken in Einweg-PET-Flaschen vorangetrieben wurde. Diese Entwicklung übertrug sich auch auf andere Vertriebsschienen und sorgte somit für die stetige Verbreitung von Wässern in Einweg-PET-Flaschen. Auch die abfüllende Industrie reagierte auf diese Entwicklung. Im weiteren Verlauf stiegen zunehmend auch die Markenhersteller in niedrigpreisige Distributionsschienen ein, was eine Neuausrichtung der Abfüllung in Einwegverpackungen zur Folge hatte (vgl. u. a. Sauer & Sauer 2009, Stracke & Hofmann 2017, UBA 2020a).

Einzelne Akteure bringen die allgemein geringe Wertschätzung für Lebensmittel und Getränke die\*der Verbraucher\*in in Deutschland mit dem zunehmenden Einsatz von Einweg-PET-Flaschen in Verbindung (vgl. u. a. Rechtenwald 2010, Czajka & Kott 2006). Eine Erklärung für die Möglichkeit, Getränke in Einwegverpackungen vergleichsweise günstig anzubieten, wird im folgenden Absatz gegeben. In den vergangenen Jahren ist die Bereitschaft der Konsument\*innen, für einen individuellen Mehrwert einen höheren Preis zu bezahlen, getränkesortenübergreifend wieder angestiegen (vgl. u. a. Dietz 2016).

### **Geschäfte mit dem Einwegpfand**

Die Einführung des Einwegpfandes hat auch zu einem Nebengeschäft für den Handel und die Inverkehrbringer von Getränkeverpackungen geführt.

Die Geschäfte mit dem Einwegpfand lassen sich in die folgenden drei Kategorien einordnen:

- ▶ Pfandschlupf
- ▶ Erlösmöglichkeiten mit zurückgegebenen Einweggetränkeverpackungen
- ▶ Steuerliche Gewinne für den Einzelhandel, wenn mehr Einweggetränkeverpackungen zurückgenommen werden als im eigenen Laden ausgegeben wurden

## **Pfandschlupf**

Als „Pfandschlupf“ wird die Differenz zwischen dem eingenommenen und dem wieder ausbezahlten Pfand verstanden. Jedes einwegpfandpflichtige Getränkegebinde, das nicht über den Handel zurückgeführt wird, bringt dem abfüllenden Unternehmen zusätzlichen Umsatz.

Der Naturschutzbund Deutschland e. V. (NABU) hat die Höhe des Pfandschlupfs für das Jahr 2015 auf rund 180 Mio. Euro beziffert (NABU o.J.).

Es wird davon ausgegangen, dass die Lebensmitteleinzelhändler als Inverkehrbringer von Eigenmarken des Handels den Pfandschlupf, die steuerlichen Gewinne aus der überschüssigen Pfandrücknahme und Verwertungserlöse in der Preiskalkulation berücksichtigen. So könnten Getränke zu Preisen angeboten werden, die im Mehrwegsystem nicht möglich sind (vgl. Schlautmann 2010).

### **Veränderung des Getränkeverbrauchs**

Die Veränderung des Getränkeverbrauchs ist eine weitere Einflussgröße auf die absinkende Mehrwegquote. Die Mehrwegquote ist stark von den sich verändernden Sortenstrukturen abhängig, wie die Auflistung der folgenden Veränderungen zeigt (vgl. u. a. UBA 2002, UBA 2006, UBA 2010, UBA 2010, UBA 2018):

- ▶ Zuwachs des Wässersektors insgesamt
- ▶ Wachsende Bedeutung von Getränken, die überwiegend in Einweggetränkeverpackungen importiert werden, beispielsweise Mineralwasser ohne CO<sub>2</sub>.
- ▶ Zunahme neuer Sorten mit hohem Einweganteil, zum Beispiel Energiegetränke und Eistee.
- ▶ Der Anteil des Biermarkts am gesamten Getränkeverbrauch hat im langfristigen Vergleich abgenommen. Während Bier 2000 noch einen Anteil von rund 26 % an der für die Mehrwegquote zugrunde gelegten Getränkemenge ausmachte, beträgt dieser Anteil im Bezugsjahr 2019 nur noch 20 %. Der überproportional hohe Mehrweganteil bei Bier hat folglich weniger Einfluss auf die gesamte Mehrwegquote.

### **Steigende Convenience-Orientierung der Verbraucher\*innen**

Die Art und Weise des Getränkekonsums ist ebenfalls mitverantwortlich für das Absinken der Mehrwegquote. Die Verbraucher\*innen haben eine steigende Convenience-Orientierung, d. h. ein steigendes Bedürfnis nach Bequemlichkeit, die zum Teil durch folgende Faktoren bestimmt ist:

- ▶ Zunahme von kleineren Haushalten
- ▶ Ansteigendes Durchschnittsalter der Bevölkerung
- ▶ Steigender Außer-Haus-Konsum (vgl. folgender Abschnitt)
- ▶ Sinkendes Zeitbudget für Einkaufen, Lebensmittel- und Getränkezubereitung
- ▶ Sinkende Bereitschaft der Haushalte, Lagerplatz für Vollgut- und Leergut zu reservieren.

Durch die Zunahme von kleineren Haushalten werden kleinere Füllgrößen bevorzugt.

### **Steigender Außer-Haus-Konsum**

Der Außer-Haus-Konsum hat stark zugenommen. Wesentliche Treiber dafür sind unter anderem (GVM 2018):

- ▶ Sinkender Anteil der Bevölkerung, der werktags zu Hause zu Mittag isst
- ▶ Kürzere Arbeitszeiten führen zu verstärkten Freizeitaktivitäten
- ▶ Unregelmäßige Arbeitszeiten
- ▶ Höhere Mobilität durch mehr Pendlerbewegungen und Tourismus
- ▶ Gesellschaftliche Akzeptanz zur Nahrungsaufnahme unterwegs und auf die Schnelle

Diese Treiber begünstigen den Konsum von Getränken in Einwegverpackungen, die besser an die flexiblen Rahmenbedingungen angepasst sind.

Im Außer-Haus-Konsum werden sowohl kleinere als auch leichtere Packmittel bevorzugt. Um dies zu realisieren, setzt der Handel auf Einweg-PET-Flaschen und Getränkedosen (vgl. u. a. Food Service 2018, Strack & Hofmann 2017, Sailer 2010).

### **Sortenvielfalt**

Die Nachfrage der Endverbraucher\*innen ist von einer zunehmenden Präferenzvielfalt geprägt.

Die Sortenvielfalt kann unter anderem als Differenzierung von Grundsorte, Geschmacksrichtung, Karbonisierung, Frucht- und Zuckeranteil, Füllgröße, Verkaufseinheit und Verpackungsmaterial begriffen werden.

Innerhalb der Einweg-Verpackungen ist die Variantenvielfalt deutlich höher als innerhalb der Mehrweg-Verpackungen. Eine zunehmende Variantenvielfalt geht daher mit einem abnehmenden Mehrweganteil einher (UBA 2019, GVM 2019d).

### **Steigende Kosten im Mehrwegsystem**

Einzelne Inverkehrbringer haben den Umstieg auf Einwegverpackungen mit steigenden Kosten im Mehrwegsystem begründet. Die steigenden Kosten gehen auf den Transport leerer Getränkekästen sowie den Nachkauf von Mehrwegflaschen wegen geringer Umlaufzahlen zurück (Bartoschek 2015).

Insbesondere aus der Bierbranche werden die zunehmenden Kosten bei der Sortierung von Mehrweg-Leergut thematisiert, die das Mehrwegsystem belasten.

### **Auslandsumsatz**

Der Auslandsumsatz mit Getränken, d. h. der Umsatz, der mit Getränken im Export erwirtschaftet wird, ist angestiegen, zwischen 2008 und 2015 um fast 40 % (vgl. wmp consult 2016). Der Auslandsumsatz ist zum größten Teil mit Einweggetränkeverpackungen verbunden.

### **Fazit**

Für das Absinken der Mehrwegquote gibt es keine monokausale Erklärung. Es handelt sich um ein Zusammenspiel verschiedener Einflussfaktoren. Darüber hinaus lassen sich aus den genannten Entwicklungen weitere Erklärungen ableiten.

Auch Markengetränke in Einweggetränkeverpackungen sind oftmals günstiger als Markengetränke in Mehrweggetränkeverpackungen: Denn auch der Markenhersteller muss bei

seiner Preiskalkulation berücksichtigen, dass seine Getränkeverpackungen in der Nähe von sehr günstigen Handelsmarken angeboten werden.

In der Literatur wird die nachfrageorientierte Perspektive aus unserer Sicht nicht ausreichend betrachtet. Mehrweggetränkeverpackungen scheinen für viele Nachfrager nicht das entscheidende Kriterium beim Getränkekauf zu sein. In den Bereichen, in denen Mehrwegverpackungen von den Verbraucher\*innen gewünscht werden, z. B. bei Bier, werden auch „Umwege“ in Kauf genommen, um Mehrwegflaschen zu beschaffen. Bei anderen Getränkesegmenten ist dies deutlich seltener der Fall.

### 5.1.2 Übersicht und Beschreibung bestehender Mehrwegsysteme in Deutschland

Im Getränkebereich gibt es eine Vielzahl verschiedener Mehrwegflaschen und Mehrwegsysteme. Diese sollen im folgenden Kapitel näher ausgeführt werden.

#### Mehrweg-Getränkeflaschen und -kästen

- ▶ In der Getränkebranche wird davon ausgegangen, dass rund 830 bis 900 Flaschentypen in Deutschland vertrieben werden.
- ▶ Hinzu kommen bis zu 3.000 verschiedene Getränkekästen.

Die folgende Tabelle 16 gibt einen einleitenden Überblick über die verschiedenen Mehrwegsysteme in den pfandpflichtigen Anwendungsbereichen in Deutschland. Dabei werden die folgenden Merkmale berücksichtigt:

- ▶ Der Systemtyp
- ▶ Die eingesetzten Gebinde
- ▶ Die verschiedenen Gebindegrößen
- ▶ Verwendete Flaschentypen

**Tabelle 16: Übersicht verschiedener Mehrwegsysteme in den pfandpflichtigen Getränkesegmenten**

Anwendungsbereich	Systeme	Gebindearten	Gebindegrößen	Flaschentypen
Wässer	Pool, geschlossen	Glas	500 ml, 700 ml, 750 ml, 1.000 ml	GDB-Flasche
		PET	500 ml, 750 ml, 1.000 ml, 1.500 ml	GDB-Flasche
	Pool, offen	Glas	500 ml, 250 ml	Euro, NRW, Vichy, Bügelflasche
	Individual	Glas	250 ml, 330 ml, 500 ml, 700 ml, 750 ml, 1.000 ml	

Anwendungsbereich	Systeme	Gebindearten	Gebindegrößen	Flaschentypen
Bier		PET	500 ml, 750 ml, 1.000 ml, 1.500 ml	
	Pool, geschlossen	Flaschenkästen	6er, 8er, 12er	GDB-Kasten
	Individual	Flaschenkästen	6er, 9er, 12er	
	Pool, geschlossen	Glas	-	-
	Pool, offen	Glas	250 ml, 330 ml, 500 ml	Euro, NRW, Vichy, Bügelflasche, Steinie, Ale/Longneck
	Individual	Glas	180 ml, 250 ml, 330 ml, 355 ml, 400 ml, 500 ml, 650 ml, 750 ml	
Erfrischungsgetränke	Pool, offen	Flaschenkästen	20er, 24er	
	Individual	Flaschenkästen	8er, 11er, 16er, 20er, 24er, 27er, 30er	
	Pool, geschlossen	Glas	250 ml, 500 ml, 700 ml	GDB-Flasche, VdF-Flasche
		PET	500 ml, 750 ml, 1.000 ml	GDB-Flasche
	Pool, offen	Glas	250 ml, 330 ml, 500 ml	Euro, Ale/Longneck, Vichy, Bügelflasche
	Individual	Glas	200 ml, 250 ml, 330 ml, 500 ml, 650 ml, 750 ml, 1.000 ml	
		PET	500 ml, 750 ml, 1.000 ml	
	Pool, geschlossen	Flaschenkästen	6er, 12er	GDB-Kasten
Pool, offen	Flaschenkästen	20er, 24er		

Anwendungsbereich	Systeme	Gebindearten	Gebindegrößen	Flaschentypen
	Individual	Flaschenkästen	6er, 9er, 12er, 20er, 24er	
Alkohohaltige Mischgetränke	Individual	Glas	275 ml	

### 5.1.2.1 Mehrwegsysteme in den nicht-pfandpflichtigen Getränkesegmenten

Über die zuvor vorgestellten Mehrwegsysteme hinaus gibt es auch Mehrwegsysteme in den nicht-pfandpflichtigen Getränkesegmenten. Die Marktbedeutung dieser Mehrwegsysteme ist, wie in Kapitel 5.1.1.4 dargelegt, gering.

Es gibt verschiedene Mehrwegsysteme in den nicht-pfandpflichtigen Getränkesegmenten:

- ▶ Das System des Verbands der deutschen Fruchtsaft-Industrie (VdF-System)
- ▶ Mehrwegflaschen für Milch
- ▶ Wein, kastengestützt
- ▶ Spülflaschen

#### Das VdF-System

Das größte Mehrwegsystem in den nicht-pfandpflichtigen Segmenten ist das VdF-Mehrwegsystem für Säfte und Nektare, das im folgenden Kapitel 5.1.2.2 detaillierter vorgestellt wird.

#### Milch

Im Bereich Milch und Milchgetränke füllen in Deutschland sechs Molkereien in Mehrweg-Glasflaschen zwischen 0,25 Liter und 2 Liter Füllgröße ab. Zusätzlich gibt es regionale Direktvermarktungen von Landwirten in Mehrwegflaschen, die jedoch eine sehr begrenzte Marktrelevanz haben. Bei Milch-Mehrwegflaschen gibt es drei Flaschentypen: Weiße Glasflaschen des Milch- und Molkereiprodukte-Pools (MMP), braune Flaschen in der Austria-Form sowie weiße und braune Glasflaschen der Kölner Form.

#### Wein, kastengestützt

Bei Kernobstwein werden auch 1,0 Liter Mehrweg-Glasflaschen, 0,33 Liter Pool-Mehrwegflaschen sowie eine geringe Anzahl von 0,5 und 0,75 Liter Mehrwegflaschen kastengestützt angeboten. Kernobstwein in Mehrwegflaschen wird überwiegend regional distribuiert.

#### Spülflaschen

Auch Weinflaschen werden teilweise als Mehrwegflaschen angeboten. Winzer nehmen die Flaschen, die zum größten Teil ohne Pfand an die Kunden verkauft wurden, zurück, um diese mehrfach zu befüllen. Die Flaschen werden zum größten Teil an Spülzentren geliefert, die die Flaschen reinigen. Spülzentren sind fast ausschließlich in Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg verbreitet. Wenige Winzer spülen ihre Flaschen auch selbst. Durch den abnehmenden Ertrag bei der Flaschenspülung ist die Anzahl der Spülzentren seit einigen Jahren rückläufig.

## Getränkesegmente ohne Mehrwegsysteme

In mehreren nicht-pfandpflichtigen Getränkebereichen sind keine Mehrwegsysteme etabliert. Dies betrifft die Getränkesegmente

- ▶ Sekt inkl. Perlwein
- ▶ Spirituosen
- ▶ diätetische Getränke.

### 5.1.2.2 Vorstellung ausgewählter Mehrwegsysteme

Um einen besseren Überblick über verschiedene Mehrwegsysteme und Systemtypen zu erhalten, werden einige ausgewählte Mehrwegsysteme detailliert vorgestellt. Es werden Mehrwegsysteme der drei unterschiedlichen Arten geschlossener und offener Mehrwegsysteme sowie Individualsysteme einbezogen. Der Fokus liegt dabei auf den folgenden Faktoren der jeweiligen Mehrwegsysteme:

- ▶ der Funktionsweise
- ▶ den Eigenschaften
- ▶ der Verbreitung sowie
- ▶ den Herausforderungen

Die Informationen zu den Systemen stammen aus verschiedenen Quellen:

- ▶ Interviews mit Pooldienstleistern und Abfüllbetrieben
- ▶ Recherche von Verbands- und Unternehmensangaben
- ▶ Recherche von einschlägiger Branchenliteratur sowie Internetdokumenten.

Die Lösungsansätze und umweltpolitischen Maßnahmen wurden teilweise von den Auftragnehmern konkretisiert oder ergänzt.

#### Geschlossene Mehrwegsysteme: Das GDB-Mehrwegsystem

Im Bereich der geschlossenen Pools gibt es in Deutschland nur das GDB- und das VdF-Mehrwegsystem. Das GDB-Mehrwegsystem findet vornehmlich im Wasserbereich Anwendung, wird aber auch für Erfrischungsgetränke eingesetzt. Es ist das größte Mehrwegsystem in Europa.

#### Das GDB-Mehrwegsystem

- ▶ **Pooldienstleister:** Genossenschaft Deutscher Brunnen EG
- ▶ **Gründung:** 1937, erste Brunnen-Einheitsflasche 1952
- ▶ **Anzahl der organisierten Abfüller:** ca. 120
- ▶ **Füllungen pro Jahr:** rund 6 Milliarden Füllungen
- ▶ **Anzahl der Gebinde:** 1,2 Mrd. umlaufende MW-Flaschen, rund 100 Mio. MW-Kästen
- ▶ **Systemtyp:** geschlossen

- ▶ **Poolmanagement:** Die GDB überwacht die Einhaltung der Regelungen. Darüber hinaus tritt sie auch als Einkaufsgenossenschaft auf und bündelt Bestellungen für die Mitgliedsunternehmen. Leergut kann zwischen den Mineralbrunnen über eine vom GDB geführte Leergutbörse gehandelt werden.
- ▶ **Eigentümer des Mehrwegpools:** Mineralbrunnen
- ▶ **Reinigung:** erfolgt durch Mineralbrunnen
- ▶ **Flaschenausgleich:** erfolgt durch GDB
- ▶ **Logistik:** Der weit überwiegende Teil der Getränke läuft über die Logistik des Getränkefachgroßhandels.
- ▶ **Transportdistanzen:** Redistribution i. d. R. zum nächstgelegenen Mineralbrunnen
- ▶ **Umlaufzahlen:** bis zu 50 (Glas) bzw. 25 (PET)
- ▶ **Pfand:** Flaschen 0,15 €, Kästen: 1,50 €
- ▶ **Individualisierung:** Einheitsflaschen mit individuellen Etiketten, Einheitskästen
- ▶ **Herausforderungen:** Der Absatz in Mehrweg-PET-Flaschen leidet unter dem „Kunststoff-Bashing“, Leergutlagerung bei Endverbraucher\*innen in Spitzenzeiten
- ▶ **Mögliche Lösungsansätze:** Vereinfachung der Redistribution für Endverbraucher\*innen, Vorteile der Mehrweg-PET-Flasche aufzeigen
- ▶ **Mögliche umweltpolitische Maßnahmen zur Unterstützung:** Verpflichtung des Einzelhandels, Getränke in Mehrwegverpackungen anzubieten bzw. zurückzunehmen; Finanzierung von Ökobilanzen zur Optimierung von Mehrwegsystemen

### Geschlossene Mehrwegsysteme: Das VdF-Mehrwegsystem

Ein zweites geschlossenes Mehrwegsystem findet sich im Bereich Saft und Nektar. Das Mehrwegsystem der Saft- und Nektarabfüller ist unter dem Dach des VdF angesiedelt.

#### Das VdF-Mehrwegsystem

- ▶ **Pooldienstleister:** Verband der deutschen Fruchtsaft-Industrie e. V.
- ▶ **Anzahl der organisierten Abfüller:** VdF-Mitglieder: 350, ca. 300 Fruchtsafthersteller nutzen den Pool
- ▶ **Gründung:** 1972
- ▶ **Systemtyp:** geschlossen
- ▶ **Poolmanagement:** Der VdF ist zentraler Ansprechpartner und für die Weiterentwicklung des Pools verantwortlich.
- ▶ **Eigentümer des Mehrwegpools:** Fruchtsafthersteller
- ▶ **Reinigung:** obliegt den Fruchtsaftherstellern

- ▶ **Flaschenzukauf:** Die Fruchtsafthersteller beziehen in Eigenregie ihr Neumaterial von lizenzierten Glashütten und Kastenherstellern, mindestens 3,5 % der Mehrwegflaschen werden (bezogen auf die Füllmenge) pro Jahr aussortiert. 2019 wurde eine Neuglaseinspeisequote von 2,5 % eingeführt.
- ▶ **Flaschenausgleich:** Der Flaschenausgleich zwischen den Fruchtsaftherstellern findet in Eigenregie statt.
- ▶ **Transportdistanzen:** Oft wird die Ware regional vom Abfüllort vermarktet, bis zu dem Verteilerzentrum des Lebensmittelhandels sind es rund 250 km (Verbandsangabe)
- ▶ **Umlaufzahlen:** bis zu 40 Umläufe, durchschnittliche Lebensdauer der Flaschen: 10 Jahre
- ▶ **Pfand:** Flaschen 0,15 €, Kästen: 1,50 €
- ▶ **Individualisierung:** individuelle Etiketten, Einheitskästen
- ▶ **Herausforderungen:** Beschaffung von genügend Leergut von Qualitätslieferanten bei einem steigenden Mehrweganteil; Verfügbarkeit von Leergut bei Nachfragespitzen
- ▶ **Mögliche Lösungsansätze:** Erhöhung der Produktionskapazitäten der Glasproduzenten
- ▶ **Mögliche umweltpolitische Maßnahmen zur Unterstützung:** unmittelbar keine; aber Unterstützung der Planungssicherheit für einen möglichen Kapazitätsausbau durch Maßnahmen, die Mehrwegverpackungen insgesamt fördern

### Offene Mehrwegsysteme: Die NRW-Flaschen

Offene Mehrwegsysteme zeichnen sich dadurch aus, dass die Poolflaschen von Abfüllern eingesetzt werden können, ohne dass es eine übergeordnete Pool-Organisation gibt.

Auch im Anwendungsbereich Bier, in dem es neben offenen Poolssystemen Individual-Mehrwegsysteme gibt, wird zukünftig verstärkt auf gesteuerte Poolssysteme gesetzt. Im Jahr 2020 wurden sowohl die GeMeMa Gesellschaft für Mehrwegmanagement GmbH & Co. KG von vier großen Brauereigruppen als auch der MPB Mehrwegpool der Brauwirtschaft gegründet.

Im Fokus der weiteren Vorstellung von Mehrwegsystemen stehen aber zwei offene Mehrwegpools ohne Poolmanagement, nämlich die NRW-Flaschen sowie die Euroflaschen. Da in der Regel Individualkästen sowie teilweise Kästen von gesteuerten Mehrwegpools für diese Flaschen eingesetzt werden, wird an dieser Stelle bewusst nur auf die Flaschen abgestellt.

Die NRW-Flasche ist die am weitesten verbreitete Flaschenform bei deutschen Bieren.

### NRW-Flaschen

- ▶ **Pooldienstleister:** kein Pooldienstleister
- ▶ **Anzahl der Abfüller:** unbekannt, ein großer Teil der rund 1.500 Brauereien in Deutschland nutzt die NRW-Flaschen
- ▶ **Systemtyp:** offen
- ▶ **Füllgröße:** 500 ml

- ▶ **Eigentümer:** Das zivilrechtliche Eigentum der sogenannten Einheitsflaschen geht laut BGH-Rechtsprechung auf den jeweiligen Kunden über. Pfandrückstellungen dürfen aber dennoch gebildet werden.
- ▶ **Reinigung:** obliegt den Abfüllern
- ▶ **Flaschenzukauf:** Es gibt keine Vorgaben zur Poolpflege, Flaschen werden nach eigenem Ermessen ausgetauscht. Die Neu-Flaschen können von jedem Anbieter erworben werden, es gibt keine lizenzierten Partner.
- ▶ **Logistik:** teilweise Vorsortierung im Einzelhandel, im Sortierzentrum werden die Kästen sortiert. Manche Abfüller sortieren in eigenen Anlagen. Die gebrauchten Mehrwegflaschen werden vom Getränkefachgroßhandel (GFGH) beschafft sowie neue Mehrwegflaschen für die Abfüllung zugekauft.
- ▶ **Umlaufzahlen:** 31-77 (nach Deloitte)
- ▶ **Pfand:** Flaschen 0,08 €, Kästen: 1,50 €
- ▶ **Individualisierung:** individuelle Etiketten, größtenteils Individualkästen
- ▶ **Herausforderungen:** Die zunehmende Flaschenvielfalt durch individualisierte Mehrwegflaschen führt zu einem erhöhtem Sortier- und Transportaufwand. Die Verwender von Poolflaschen müssen die erhöhten Sortierkosten mittragen, obwohl sie selbst nicht zur Komplexität des Systems beigetragen haben. In Spitzenzeiten kommt das Leergut von Endverbraucher\*innen nicht schnell genug wieder bei den Abfüllern an.
- ▶ **Mögliche Lösungsansätze:** Pfanderhöhung für Mehrwegflaschen und –kästen, weitere Bestrebungen zur Standardisierung von Getränkeflaschen, Steuerung der Poolssysteme mit Vorgaben an die Poolpflege.
- ▶ **Mögliche umweltpolitische Maßnahmen zur Unterstützung:** Lenkungsabgabe auf Einweggebinde; Unterstützung der Standardisierungsinitiativen

In der Vergangenheit gab es eine große Debatte über die bilanzielle Einordnung von Leergut, die durch ein Schreiben des Bundesfinanzministeriums ausgelöst wurde. Für Pool-Mehrwegflaschen sollten keine Pfandrückstellungen mehr möglich sein und die gebildeten Rückstellungen aufgelöst werden. Die Diskussion um die Pfandrückstellungen bei den sogenannten Einheitsflaschen wurde durch einen Beschluss der Finanzbehörden beendet, der die weitere bilanzielle Einordnung der Einheitsflaschen als Individualleergut ermöglicht. Die Abfüller müssen die Pfandrückstellungen für Einheitsflaschen folglich nicht auflösen.

#### **Offene Mehrwegsysteme: Die EURO-Flaschen**

Ein zweites offenes Poolssystem ist die Euro-Flasche. Die Euro-Flasche war bis in die 1980er Jahre die Standardflasche für Biere, verlor daraufhin aber Marktanteile an die NRW-Flaschen. In den vergangenen Jahren hat die Euro-Flasche jedoch wieder an Bedeutung gewonnen, insbesondere bei regionalen Bieren und Spezialitäten. Dies führt aber auch zu einem höheren Sortieraufwand, da die Spezialitäten vermehrt als Einzelgebinde gekauft werden.

#### **Euro-Flaschen**

- ▶ **Pooldienstleister:** kein Pooldienstleister

- ▶ **Anzahl der Abfüller:** unbekannt, die Zahl der Abfüller ist wieder ansteigend
- ▶ **Systemtyp:** offen
- ▶ **Füllgröße:** 500 ml, seit 2014 zusätzlich 330 ml, 250 ml
- ▶ **Eigentümer:** Das zivilrechtliche Eigentum der sogenannten Einheitsflaschen geht laut BGH-Rechtsprechung auf den jeweiligen Kunden über. Pfandrückstellungen dürfen aber dennoch gebildet werden.
- ▶ **Reinigung:** obliegt den Abfüllern
- ▶ **Flaschenzukauf:** Es gibt keine Vorgaben zur Poolpflege, Flaschen werden nach eigenem Ermessen ausgetauscht. Die Neu-Flaschen können von jedem Anbieter erworben werden, es gibt keine lizenzierten Partner.
- ▶ **Logistik:** Teilweise Vorsortierung im Einzelhandel, im Sortierzentrum werden die Kästen sortiert. Manche Abfüller sortieren in eigenen Anlagen. Die neuen Mehrwegflaschen werden vom GFGH beschafft sowie neue Mehrwegflaschen für die Abfüllung zugekauft.
- ▶ **Umlaufzahlen:** 35-60 (nach Deloitte)
- ▶ **Pfand:** Flaschen 0,08 €, Kästen: 1,50 €
- ▶ **Individualisierung:** individuelle Etiketten, größtenteils Individualkästen
- ▶ **Herausforderungen:** Die zunehmende Flaschenvielfalt durch individualisierte Mehrwegflaschen führt zu einem erhöhten Sortier- und Transportaufwand. Die Verwender von Poolflaschen müssen die erhöhten Sortierkosten mittragen, obwohl sie selbst nicht zur Komplexität des Systems beigetragen haben. In Spitzenzeiten kommt das Leergut von Endverbraucher\*innen nicht schnell genug wieder bei den Abfüllern an.
- ▶ **Mögliche Lösungsansätze:** Pfanderhöhung für Mehrwegflaschen und –kästen, Standardisierung von Getränkeflaschen. Durch gesteuerte Poolssysteme soll der Poolpflege in Zukunft eine einheitliche Linie vorgegeben werden.
- ▶ **Mögliche umweltpolitische Maßnahmen zur Unterstützung:** Lenkungsabgabe auf Einweggebinde; Unterstützung der Standardisierungsinitiativen.

Die aus dem Bierbereich bekannten offenen Poolflaschen werden teilweise auch für Wässer, Erfrischungsgetränke und andere Getränkesorten genutzt. Außerhalb des Biermarktes sind sie jedoch signifikant weniger verbreitet.

Das Longneckflaschen-Mehrwegsystem ist ein weiteres offenes Mehrwegsystem. Die Ausführungen zu den NRW-Flaschen lassen sich zum großen Teil auf die Longneckflaschen übertragen.

#### **Individualsysteme: Das Coca-Cola-Mehrwegsystem**

Aus dem Bereich der Individualsysteme wird das Coca-Cola-Individual-Mehrwegsystem, welches das größte auf dem deutschen Markt operierende ist, sowie das Gerolsteiner-System vorgestellt.

Das Coca-Cola-Mehrwegsystem stellt am deutschen Markt sicherlich eine Besonderheit dar, da es mit seiner Größe und nationalen Verbreitung nahezu wie ein geschlossenes Mehrwegsystem wirkt.

### Das Coca-Cola-Mehrwegsystem

- ▶ **Pooldienstleister:** Coca-Cola
- ▶ **Systemtyp:** Individual
- ▶ **Anzahl der Mehrweg-Abfüllstandorte:** 16 Mehrweg-Abfüllstandorte in Deutschland
- ▶ **Artikelanzahl:** im Mehrwegsystem werden 64 Artikel verteilt über Füllgrößen und Getränke angeboten
- ▶ **Füllungen pro Jahr:** rund 2 Mrd. Füllungen in Mehrwegflaschen pro Jahr, davon 60 % in PET-Flaschen und 40 % in Glasflaschen (Bezugsjahr 2019)
- ▶ **Anzahl der Flaschen:** ca. 380 Mio. PET-Flaschen und 270 Mio. Glasflaschen
- ▶ **Reinigung:** erfolgt an jedem Abfüllstandort
- ▶ **Logistik:** Über den Einzelhandel und Getränkefachgroßhandel gelangen die Mehrwegflaschen zum nächstgelegenen Standort wieder zurück an Coca-Cola. Die Flaschen werden zunächst sortiert. Poolfremde Flaschen werden an die Eigentümer zurückgeliefert. Mehrwegflaschen, die am Standort nicht abgefüllt werden können, werden zum nächstgelegenen Standort weiter transportiert.
- ▶ **Umlaufzahlen:** ca. 15 – 17 bei Mehrweg-PET-Flaschen; 25 bei Mehrweg-Glasflaschen (nach Unternehmensangaben)
- ▶ **Pfand:** Flaschen 0,15 €, Kästen: 1,50 €
- ▶ **Individualisierung:** Getränkespezifische Flaschen und Multiproduktflaschen

### Individualsysteme: Das Gerolsteiner-Mehrwegsystem

Als zweites Mehrweg-Individualsystem wird das Gerolsteiner-Mehrwegsystem vorgestellt. Neben Individual-Mehrwegflaschen setzt Gerolsteiner auch GDB-Gebinde ein.

### Das Gerolsteiner-Mehrwegsystem

- ▶ **Pooldienstleister:** Gerolsteiner
- ▶ **Systemtyp:** Individual
- ▶ **Einführung der Individualflasche:** Die 0,75 Liter Individual-Glasflasche wurde 2019 eingeführt, die 1,0 Liter Individual-Glasflasche wurde 2010 eingeführt. Bereits 1998 brachte Gerolsteiner die 1,0 Liter Individual-PET-Flasche auf den Markt.
- ▶ **Anzahl der Mehrweg-Abfüllstandorte:** ein Standort, Abfüllung in Gerolstein
- ▶ **Füllungen pro Jahr:** über 250 Mio. Füllungen in Mehrweg-PET, über 300 Mio. Füllungen in Mehrweg-Glasflaschen
- ▶ **Mehrweganteil:** Am Gesamtabsatz beträgt der Mehrweganteil 70 %

- ▶ **Anzahl der Mehrweggebinde:** 67 Mio. PET-Flaschen, ca. 6 Mio. Kästen für PET-Flaschen, 33 Mio. Glasflaschen, ca. 8 Mio. Kästen für Mehrweg-Glasflaschen (ca. 40 % Individualanteil bei den Mehrweg-Glasflaschen)
- ▶ **Logistik:** Der Vertrieb erfolgt für Mehrweg- und Einwegflaschen sowohl über den GFGH als auch über die Direktbelieferung.
- ▶ **Transportentfernungen:** Der größte Teil wird in den Regionen des Gerolsteiner Brunnens verkauft, nur ein geringer Anteil national vermarktet. Kurze Transportwege werden überwiegend vom Abholer bewältigt, weite Transportstrecken in der Zustellung.
- ▶ **Reinigung:** Die Reinigungskapazitäten liegen für Mehrweg-Glasflaschen bei 63.000 Flaschen pro Stunde, bei Mehrweg-PET-Flaschen bei 42.000 Flaschen bei einer Durchlaufzeit von 15 bis 20 Minuten.
- ▶ **Flaschentausch zwischen Abfüllern:** Rund 30 Mio. Flaschen pro Jahr werden mit anderen Mineralbrunnen getauscht. PET-Flaschen werden überwiegend in Gitterboxen, Glasflaschen in Kästen getauscht.
- ▶ **Umlaufzahlen:** PET: 8-10, Glas: 25-40, je nach Form und Größe (nach Unternehmensangaben)
- ▶ **Pfand:** Flaschen 0,15 €, Kästen: 1,50 €
- ▶ **Individualisierung:** Individualflaschen und Individualkästen, GDB-Poolflaschen und -kästen
- ▶ **Herausforderungen:** keine sortierte Leergutanlieferung, viel Nachsortierung bei Pool-Kästen
- ▶ **Mögliche Lösungsansätze:** bessere Sortierung der Kästen im Handel
- ▶ **Mögliche umweltpolitische Maßnahmen zur Unterstützung:** unmittelbar keine; ökobilanzielle Bewertungen von Getränkeverpackungen durchführen, um die Diskussion um Getränkeverpackungen zu versachlichen

## 5.2 Analyse der Abfallvermeidungspotenziale bestehender Mehrweggetränkeverpackungen

### 5.2.1 Ziel der Analyse der Abfallvermeidungspotenziale

Das Ziel der Analyse ist es, das Aufkommen von Getränkeverpackungen darzustellen, das bei einem höheren Mehrweganteil eingespart werden kann.

Die Analyse der Abfallvermeidungspotenziale bestehender Mehrweggetränkeverpackungen gliedert sich in zwei Teilbereiche. Im ersten Teil werden die Auswirkungen eines 70 %-igen Mehrweganteils, wie die Zielvorgabe des VerpackG fest schreibt, auf die Abfallvermeidung analysiert. Dies ermöglicht eine gesamthafte Bewertung des Aufkommens von Getränkeverpackungen bei einem höheren Mehrweganteil.

Der zweite Teil fokussiert verschiedene Teilmärkte und analysiert, welche Abfälle vermieden werden können, wenn die bestehenden Mehrwegsysteme optimiert werden und der Mehrweganteil erhöht wird. Die Analyse spezifischer Verpackungen ist für das weitere Vorgehen hilfreich, da sich einzelne Maßnahmen auch nur auf Teilgesamtheiten der Getränkeverpackungen beziehen können. Die verpackungsspezifische Analyse ist eine wichtige Vorarbeit zur Quantifizierung der Abfallvermeidungspotenziale einzelner Maßnahmen.

## 5.2.2 Berechnung der Abfallvermeidungspotenziale

Grundlage der Analyse der Abfallvermeidungspotenziale ist eine Studie, die GVM 2019 für den Bund Getränkeverpackung der Zukunft (BGVZ) erstellt hat. In der Studie wurden die Auswirkungen auf den deutschen Markt für Getränkeverpackungen analysiert, wenn die im VerpackG anvisierte Mehrwegquote von 70 % erreicht wird. Im Rahmen dieses Vorhabens wird die Szenariorechnung aufgegriffen, um weitere Getränkesegmente erweitert und für das Bezugsjahr 2019 aktualisiert.

### 5.2.2.1 Einbezogene Getränkesegmente

Es werden sowohl pfandpflichtige Getränke als auch nicht-pfandpflichtige Getränkesegmente in die Berechnung einbezogen.

In der Szenariorechnung wird unterstellt, dass in den Getränkesegmenten, in denen es bereits etablierte Mehrwegsysteme gibt, ein Mehrweganteil von 70 % erreicht wird.

In den Getränkesegmenten Sekt, Spirituosen und diätetische Getränke bleibt der Mehrweganteil bei 0 %.

Im Segment Bier bleibt der Mehrweganteil konstant bei 78,7 % (2019), da keine Substitutionen zu Lasten der Mehrwegsysteme vorgenommen werden sollen. Eine Kompensation unterschiedlicher Mehrweganteile zwischen den Getränkearten ist also ausgeschlossen.

Im Szenario beträgt der Mehrweganteil über alle Getränkesorten daher nicht 70 %, sondern 69,7 %.

### 5.2.2.2 Substitutionsannahmen

Im Rahmen des Substitutionsszenarios ist festzulegen,

- ▶ Welche Einwegverpackungen substituiert werden,
- ▶ Welche Einwegverpackungen im 70 %-Szenario noch vorhanden sind und
- ▶ Durch welche Mehrwegverpackungen die jeweiligen Einwegverpackungen ersetzt werden.

Daher müssen Annahmen getroffen werden. Folgende beide Dimensionen werden dabei allgemein betrachtet:

1. Die Substitutionspackmittel für die unterschiedlichen Einweg-Getränkeverpackungen
2. Die Substitutionsmenge der jeweiligen Einweg-Getränkeverpackungen

Die folgende Box fasst die zentralen Substitutionsannahmen zusammen.

#### Substitutionsannahmen

- ▶ Die abgefüllte Menge bleibt in jedem Getränkesegment auf dem Niveau von 2019. Es wird nur die Packmittelstruktur verändert.
- ▶ Einweg-Getränkeverpackungen, die überwiegend für die Vorratshaltung gekauft werden, werden durch Mehrwegflaschen für die Vorratshaltung ersetzt. EW-Getränkeverpackungen für den Außer-Haus-Konsum werden durch Mehrwegflaschen für den Außer-Haus-Konsum substituiert. Einweg-Getränkeverpackungen für den Gastronomiebereich werden durch Mehrwegflaschen für den Gastronomiebereich substituiert.

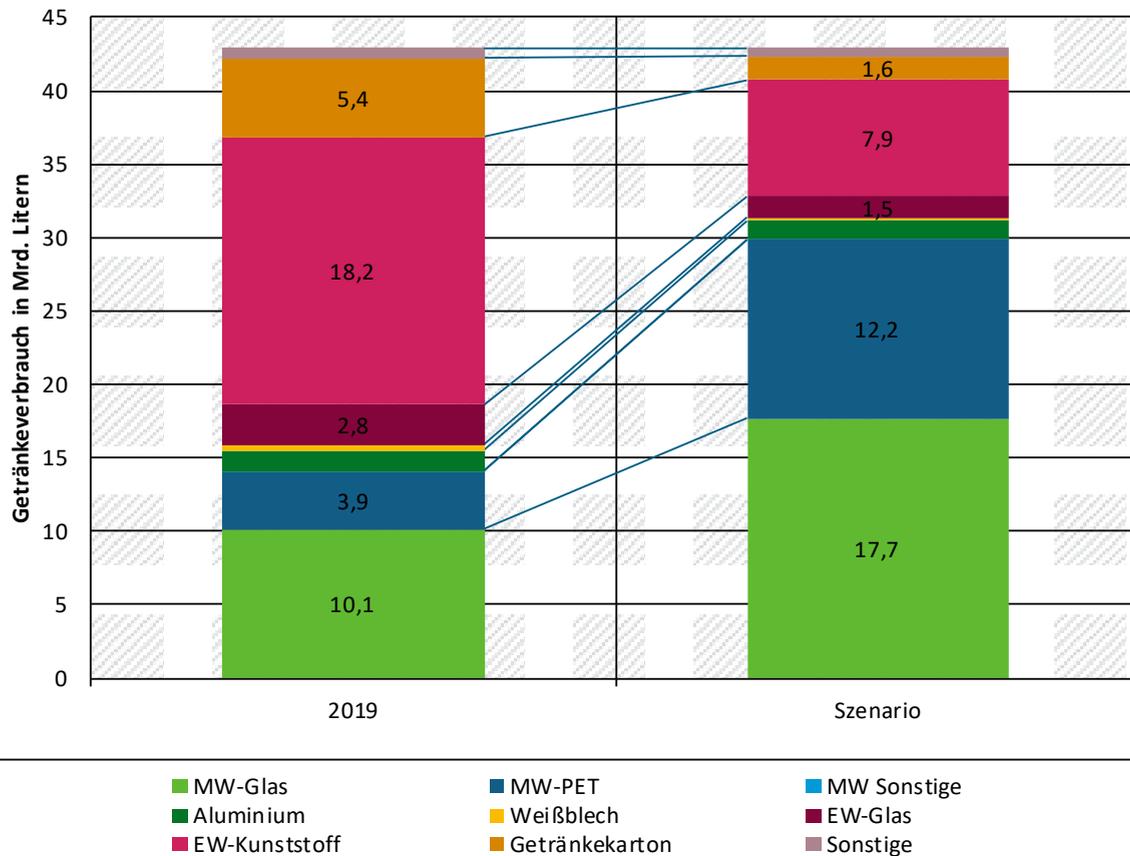
- ▶ Im Segment Wässer werden die Einweg-PET-Flaschen sowohl durch Mehrweg-Glasflaschen als auch durch Mehrweg-PET-Flaschen ersetzt. Die Füllgrößenklasse wurde dabei berücksichtigt. Das bedeutet, dass immer zur Mehrwegflasche in äquivalenter Füllgröße substituiert wird. Wenn eine Mehrwegflasche in entsprechender Füllgröße nicht vorhanden ist, wird die nächst kleinere verfügbare Füllgröße gewählt.
- ▶ Im Segment Erfrischungsgetränke wurden die Einweggebinde sowohl durch Mehrweg-Glasflaschen als auch durch Mehrweg-PET-Flaschen ersetzt. Auch hier wurden die Füllgrößen wie zuvor beschrieben berücksichtigt. Im Bereich der Getränkedosen wurden die Weißblechdosen stärker substituiert als die Aluminiumdosen, da sie sich generell rückläufig entwickeln. Der Getränkekarton behält eine vergleichsweise starke Marktstellung, da er im Bereich Eistee das präferierte Packmittel ist.
- ▶ Im Segment Wein werden die 1 Liter Einweg-Glasflaschen verstärkt substituiert, da die 1 Liter-Mehrwegalternative von größerer Relevanz ist als die kleineren Mehrweg-Alternativen.
- ▶ Bei Säften und Nektaren wird auch durch Mehrweg-Kunststoffflaschen substituiert. Die Mehrweg-Glasflasche bleibt aber auch im Szenario das am weitesten verbreitete Mehrwegsystem.
- ▶ Bei Milch und Milchgetränken werden Blockpackungen etwas stärker ersetzt als Kunststoffflaschen, da insbesondere den kleinen Kunststoffflaschen keine bzw. weniger Substitutionspackmittel gegenüberstehen.
- ▶ Es wird ein etabliertes Mehrwegsystem betrachtet. Das bedeutet, dass der Flaschenzukauf den Flaschenausschüssen entspricht. Ein Zukauf von Mehrwegflaschen und –kästen zum Auf- bzw. Ausbau der Mehrwegpools wird nicht berücksichtigt.

### 5.2.2.3 Entwicklung der Packmittelstruktur

Die Verbrauchsmenge von Getränken bleibt im Szenario sowohl insgesamt als auch in den jeweiligen Getränkesegmenten gleich. Ausschließlich die Verteilung auf die unterschiedlichen Packmittel wird verändert.

Die folgende Abbildung 18 gibt einen Überblick, wie sich die Packmittelstruktur im Szenario bei einem Mehrweganteil von 70 % in allen Getränkebereichen verändert.

**Abbildung 18: Veränderung der Packmittelstruktur bei einem Mehrweganteil von 70 %**



Quelle: GVM, eigene Darstellung

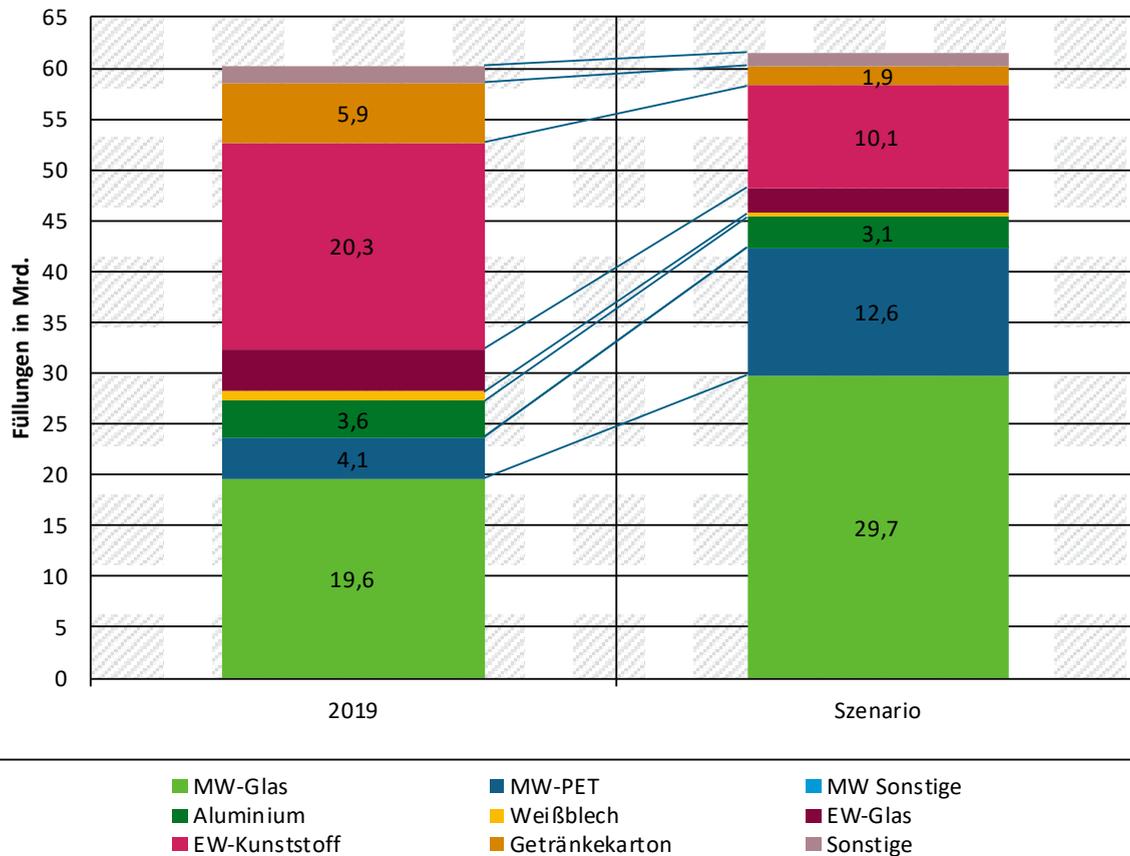
Der Anteil der Einweg-Kunststoffflaschen geht stark zurück. Primär werden die Getränke in Einweg-Kunststoffflaschen durch Mehrweg-Kunststoffflaschen ersetzt. Im Bereich der Getränkedosen werden Weißblechdosen stärker substituiert als Aluminiumdosen.

Da insbesondere den großen Einweg-Getränkeverpackungen keine adäquaten Mehrweg-Substitutionspackmittel gegenüberstehen, werden sie durch kleinere Füllgrößen ersetzt. Die Anzahl der Füllungen steigt deshalb um 2 % bzw. 1,3 Mrd. Füllungen an. Abbildung 19 stellt die Anzahl der Füllungen pro Getränkebinde im Bezugsjahr 2019 und im Szenario gegenüber.

Im Einweg-Bereich werden 10,2 Mrd. Einweg-Kunststoffflaschen eingespart.

Wegen ihrer großen Marktbedeutung im Segment Molkereiprodukte werden auch Getränkekartonverpackungen sehr stark substituiert. Insgesamt werden im Szenario rund 4 Mrd. Getränkekartonverpackungen weniger verbraucht.

**Abbildung 19: Entwicklung der Füllungen nach Gebinde bei einem Mehrweganteil von 70 %**



Quelle: GVM, eigene Darstellung

In der folgenden Tabelle werden der Getränkeverbrauch, der Packmittelverbrauch sowie die Anzahl der Füllungen nach den einzelnen Getränkeverpackungen gegenübergestellt.

### Vorbemerkungen

- ▶ Für die Berechnung des Zukaufs und des Packmittelverbrauchs wurden keine neuen Daten erhoben. Es wurden ausschließlich bestehende Daten zu den Mehrwegsystemen genutzt.
- ▶ Die sich aus den Zukäufen ergebenden Umlaufzahlen haben damit nur einen indikativen Charakter zur Abschätzung des Packmittelverbrauchs und ersetzen nicht die Erhebung der Umlaufzahlen für andere Vorhaben.

**Tabelle 17: Entwicklung des Getränke- und Packmittelverbrauchs und der Füllungen bei einem Mehrweganteil von 70 %**

Gebinde	Getränke- verbrauch in Mio. Liter	Getränke- verbrauch in Mio. Liter	Packmittel- verbrauch in 1.000 Tonnen	Packmittel- verbrauch in 1.000 Tonnen	Füllungen in Mio. Stück	Füllungen in Mio. Stück	Zukauf in Mio. Stück	Zukauf in Mio. Stück
Gebinde	2019	Szenario	2019	Szenario	2019	Szenario	2019	Szenario
MW-Glas	10.144	17.685	277	552	19.616	29.666	697	1.376
MW-Kunststoff	3.938	12.201	39	134	4.090	12.641	258	935
MW Sonstige	20	20	60	111	3	3	0	0
Aluminium	1.378	1.270	61	51	3.575	3.093	3.575	3.093
Weißblech	377	148	26	11	932	294	932	294
EW-Glas	2.802	1.501	1.584	981	4.153	2.491	4.153	2.491
EW-Kunststoff	18.205	7.930	581	276	20.336	10.045	20.336	10.045
Getränkekarton	5.355	1.606	152	46	5.882	1.900	5.882	1.900
EW Sonstige	665	522	87	70	1.665	1.329	1.665	1.329
<b>Summe</b>	<b>42.883</b>	<b>42.883</b>	<b>2.867</b>	<b>2.230</b>	<b>60.252</b>	<b>61.462</b>	<b>37.505</b>	<b>21.463</b>

Bemerkungen:

1. Die Einwegbestandteile, die bei jeder Mehrwegfüllung anfallen, sind materialspezifisch den Kategorien „MW-Kunststoff“ und „MW Sonstige“ zugeordnet.
2. Die zugrunde liegenden Umlaufzahlen sind indikativ zur Abschätzung des Verpackungsverbrauchs in die Berechnung eingeflossen. Sie können nicht als ökobilanzielle Parameter eingesetzt werden.

**Tabelle 18: Veränderung des Getränke- und Packmittelverbrauchs und der Füllungen bei einem Mehrweganteil von 70 %**

Gebinde	Veränderung des Getränke- verbrauchs	Veränderung des Getränke- verbrauchs	Veränderung des Packmittel- verbrauchs	Veränderung des Packmittel- verbrauchs	Veränderung der Füllungen	Veränderung der Füllungen	Veränderung des Zukaufs	Veränderung des Zukaufs
Gebinde	In Mio. Litern	In %	In 1.000 Tonnen	In %	In Mio. Stück	In %	In Mio. Stück	In %
MW-Glas	+7.490	+74%	+274	+99%	+10.050	+51%	+679	+97%
MW- Kunststoff	+8.317	+211%	+95	+241%	+8.551	+209%	+677	+262%
MW Sonstige	0	0%	+51	+84%	0	0%	0	0%
Aluminium	-108	-8%	-10	-17%	-482	-13%	-482	-13%
Weißblech	-229	-61%	-15	-58%	-638	-69%	-637	-68%
EW-Glas	-1.301	-46%	-602	-38%	-1.662	-40%	-1.662	-40%
EW-Kunststoff	-10.277	-56%	-306	-53%	-10.291	-51%	-10.291	-51%
Getränkekarto n	-3.749	-70%	-105	-69%	-3.982	-68%	-3.982	-68%
EW Sonstige	-143	-22%	-17	-20%	-335	-20%	-352	-21%
<b>Insgesamt</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>	<b>-637</b>	<b>-22%</b>	<b>1.210</b>	<b>+2%</b>	<b>-16.042</b>	<b>-42%</b>

### 5.2.2.4 Entwicklung des Packmittelverbrauchs im Szenario

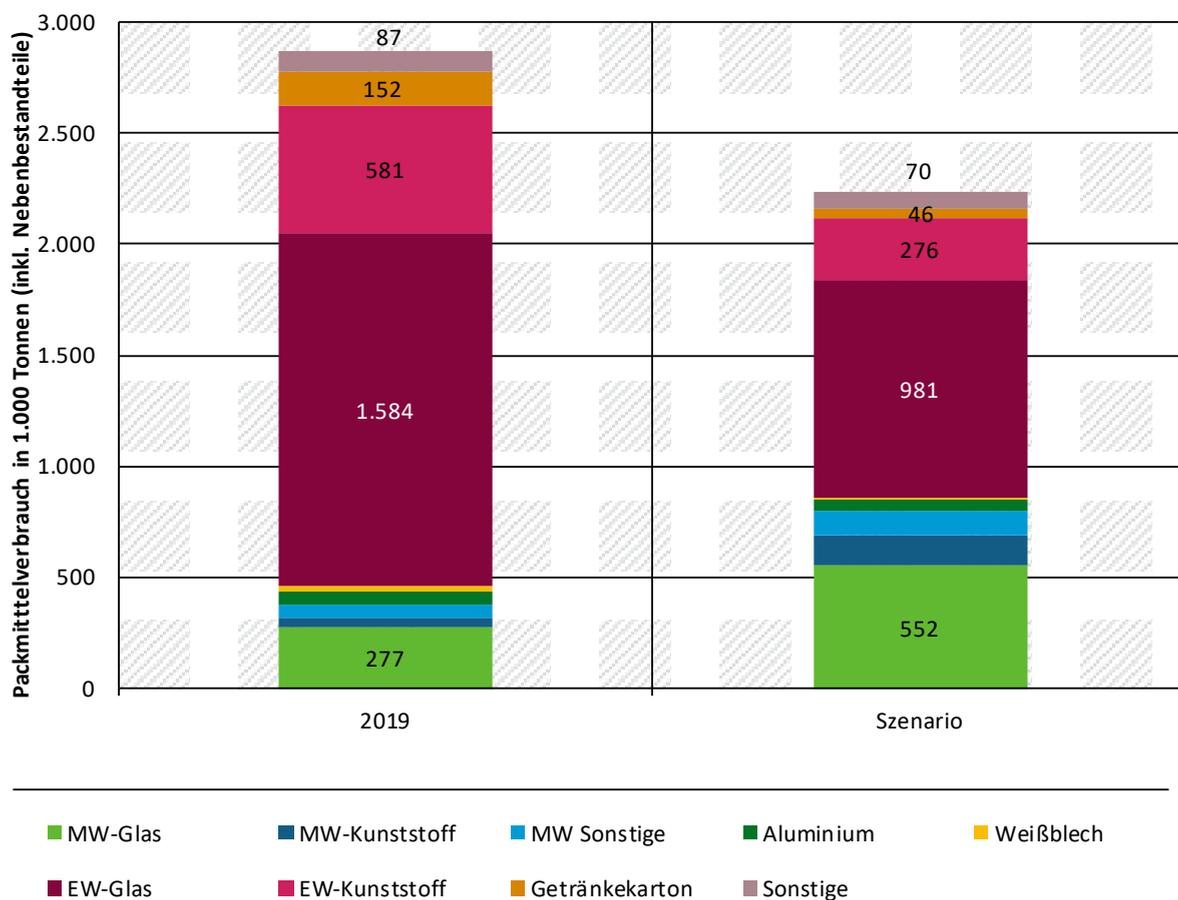
Um die Entwicklung des Packmittelverbrauchs bewerten zu können, müssen die Nebenbestandteile der Gebinde berücksichtigt werden. Die Etiketten und Verschlüsse werden jeweils ihrer Packstofffraktion zugeordnet, unabhängig davon, ob sie trennbar oder untrennbar mit dem Gebinde verbunden sind. Verbunde sind vollständig dem Hauptpackmittel zugeordnet. Die Kategorie Sonstige umfasst hauptsächlich Etiketten auf Papierbasis. Die Nebenbestandteile der Mehrweggetränkegebilde werden den Kategorien „MW-Kunststoff“ und „MW Sonstige“ zugeordnet. Die Nebenbestandteile der Einweggebilde werden den jeweiligen Einweg-Fractionen zugeordnet.

Bei der Entwicklung des Verpackungsverbrauchs ist einerseits die Entwicklung des Mehrweg- und des Einwegverpackungsverbrauchs gegenübergestellt. Andererseits wird auf aggregierter Ebene auch der Verbrauch nach Materialien ausgewiesen. Dabei sind die zuvor unter „MW Sonstige“ summierten Nebenbestandteile soweit zuordenbar, ihrem jeweiligen Material zugerechnet.

#### 5.2.2.4.1 Entwicklung nach Einweg- und Mehrwegverpackungen

Abbildung 20 stellt die nach Mehrweg- und Einwegverpackungen differenzierte Entwicklung des Packmittelverbrauchs dar.

**Abbildung 20: Entwicklung des Packmittelverbrauchs nach Gebindearten**



Quelle: GVM, eigene Darstellung

Die Abbildung verdeutlicht, dass der Packmittelverbrauch bei einem Mehrweganteil von 70 % um insgesamt 635 kt abnimmt. Wie sich der Packmittelverbrauch bei Einweg- und Mehrwegverpackungen verändert, wird in den folgenden beiden Abschnitten erläutert.

### Entwicklung des Packmittelverbrauchs bei Mehrwegverpackungen

Der Verbrauch von Mehrweg-Glasverpackungen steigt um 274 kt an, da zusätzliche Glasflaschen benötigt werden. Auch MW-Kunststoffflaschen gewinnen an Bedeutung. Zudem werden die Kunststoffverschlüsse auf Glas- und PET-Flaschen hier zugerechnet. Insgesamt steigt das Aufkommen an MW-Kunststoffflaschen im Szenario um 95 kt. Auch der Bereich „MW Sonstige“ nimmt durch die zunehmende Anzahl von Einweg-Nebenbestandteilen deutlich zu (+51 kt).

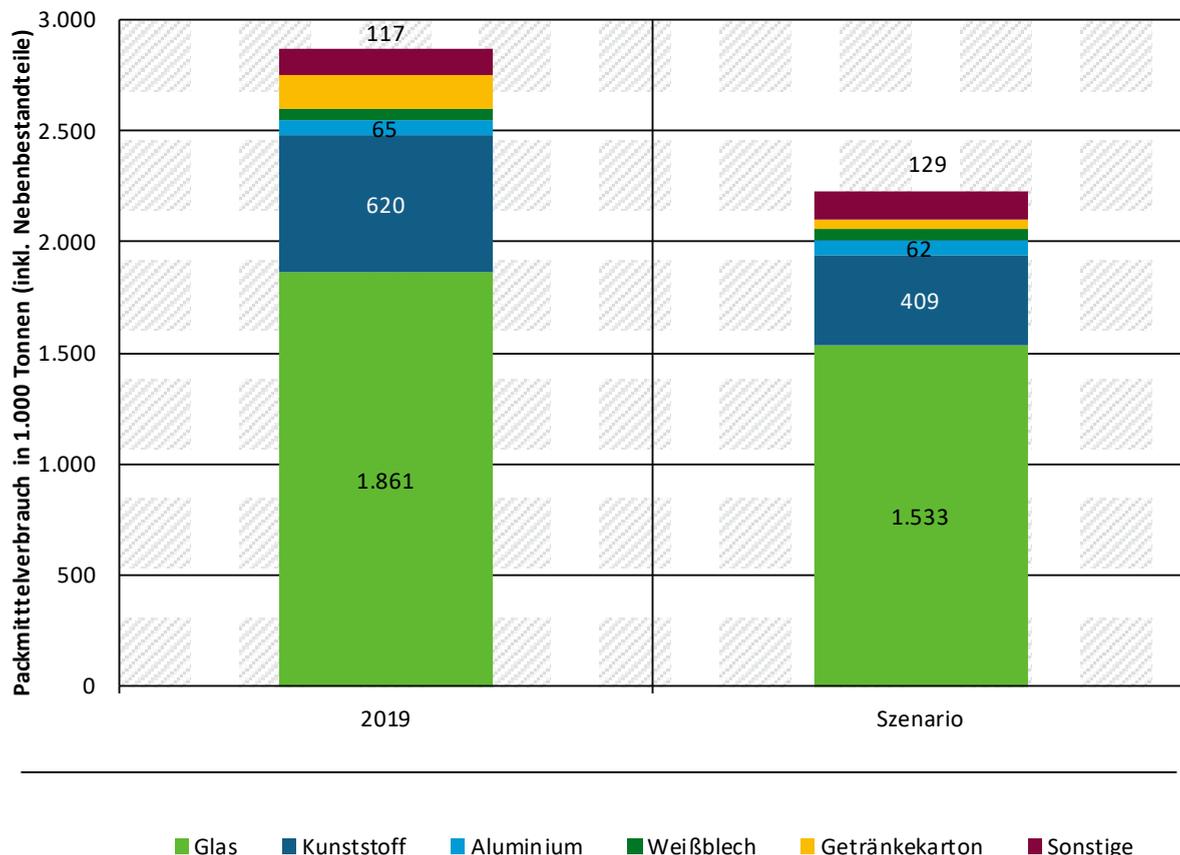
### Entwicklung des Packmittelverbrauchs bei Einwegverpackungen

Der Verbrauch von Einweg-Kunststoffverpackungen halbiert sich bei einem Mehrweganteil von 70 %. Neben den Einweg-Kunststoffflaschen fallen an dieser Stelle die Einweg-Nebenbestandteile für die substituierten Getränkekartons und andere Einweg-Getränkeverpackungen weg.

#### 5.2.2.4.2 Entwicklung auf aggregierter Ebene

Die folgende Abbildung 21 fasst die in Abbildung 20 dargestellten Packmittelverbräuche zusammen. Die unter „Mehrweg Sonstige“ summierten Packmittel werden soweit zuordenbar dem jeweiligen Material zugerechnet.

**Abbildung 21: Entwicklung des Packmittelverbrauchs nach Materialien**



Quelle: GVM, eigene Darstellung

Die zusammengefasste Darstellung zeigt, dass Glas das Packmittel mit dem höchsten Verpackungsaufkommen bleibt. Insgesamt geht der Glasverbrauch um 18 % zurück, da die Glas-Einwegflaschen durch Mehrweg-Glasflaschen substituiert werden.

Der Verbrauch von Kunststoff geht um 34 % zurück. Einen deutlich stärkeren Rückgang verzeichnet der Getränkekarton. Der Verbrauch von Aluminium und Weißblech sinkt nur in einem geringen Maße, da der Verbrauchsrückgang der substituierten Einweg-Getränkedosen durch zusätzliche Verschlüsse aufgefangen wird.

Der Verbrauch der sonstigen Materialien, insbesondere Papier, steigt an, da die Anzahl der Etiketten mit zunehmender Anzahl von Füllungen und einem Rückgang der bedruckten Verpackungen wie Getränkedosen oder Getränkekartons stark ansteigt.

#### 5.2.2.5 Entwicklung der Recyclingmengen

Im Rahmen des bundesweiten Pfandsystems für Einweggetränkeflaschen werden die Getränkeflaschen und -dosen gesammelt und der Verwertung zugeführt. Daher ist ausgehend von der Entwicklung des Packmittelaufkommens auch die Entwicklung der stofflich verwerteten Mengen zu untersuchen.

Die stofflichen Verwertungsquoten unterscheiden sich je nach Material sehr. Die folgende Tabelle 3 fasst die der Berechnung zugrunde gelegten Quoten zusammen. Es wurden keine verpackungs- oder materialspezifischen stofflichen Verwertungsquoten im Rahmen des Vorhabens erhoben, sondern ausschließlich bereits verfügbare Daten genutzt.

**Tabelle 19: Stoffliche Verwertungsquoten nach Materialien**

Material	Stoffliche Verwertungsquote in %	Quelle
MW-Glas	83,4	GVM, Recyclingbilanz 2020, Bezugsjahr 2019
MW-Kunststoff	97,5	GVM, PET-Studie 2020, Bezugsjahr 2019
MW Sonstige	90,8	GVM, Recyclingbilanz 2020, Bezugsjahr 2019, eigene Berechnung
Aluminium	99,3	GVM, Dosenstudie 2020, Bezugsjahr 2019
Weißblech	99,7	GVM, Dosenstudie 2020, Bezugsjahr 2019
EW-Glas	83,4	GVM, Recyclingbilanz 2020, Bezugsjahr 2019
EW-Kunststoff	97,5	GVM, PET-Studie, Bezugsjahr 2019
Getränkekarton	77,2	GVM, Recyclingbilanz 2020, Bezugsjahr 2019
EW Sonstige	80,1	GVM, Recyclingbilanz 2020, Bezugsjahr 2019, eigene Berechnung

Bemerkung: Die Tabelle fasst die Quoten zusammen, die in diesem Vorhaben zugrunde gelegt wurden. Es wurden keine zusätzlichen Quoten für einzelne Materialien oder Verpackungstypen ermittelt.

#### 5.2.2.6 Entwicklung des Einsatzes von Neumaterialien und Rezyklaten

Aus den stofflich verwerteten Getränkeverpackungen werden teilweise auch neue Getränkeverpackungen hergestellt. Für Kunststoffflaschen sind im VerpackG auch Zielquoten für 2022 und 2025 festgeschrieben. Daher wird als dritte Bewertungsdimension der Einsatz von Primär- bzw. Neumaterial herangezogen.

Die folgende Tabelle 4 fasst die unterschiedlichen Rezyklateinsatzquoten nach Materialien zusammen, die in der anschließenden Berechnung der verbrauchten Primärmaterialien verwendet werden. Auch für die Rezyklateinsatzquoten werden ausschließlich bereits vorhandene Daten verwendet und keine zusätzlichen Erhebungen durchgeführt.

**Tabelle 20: Rezyklateinsatzquoten nach Materialien**

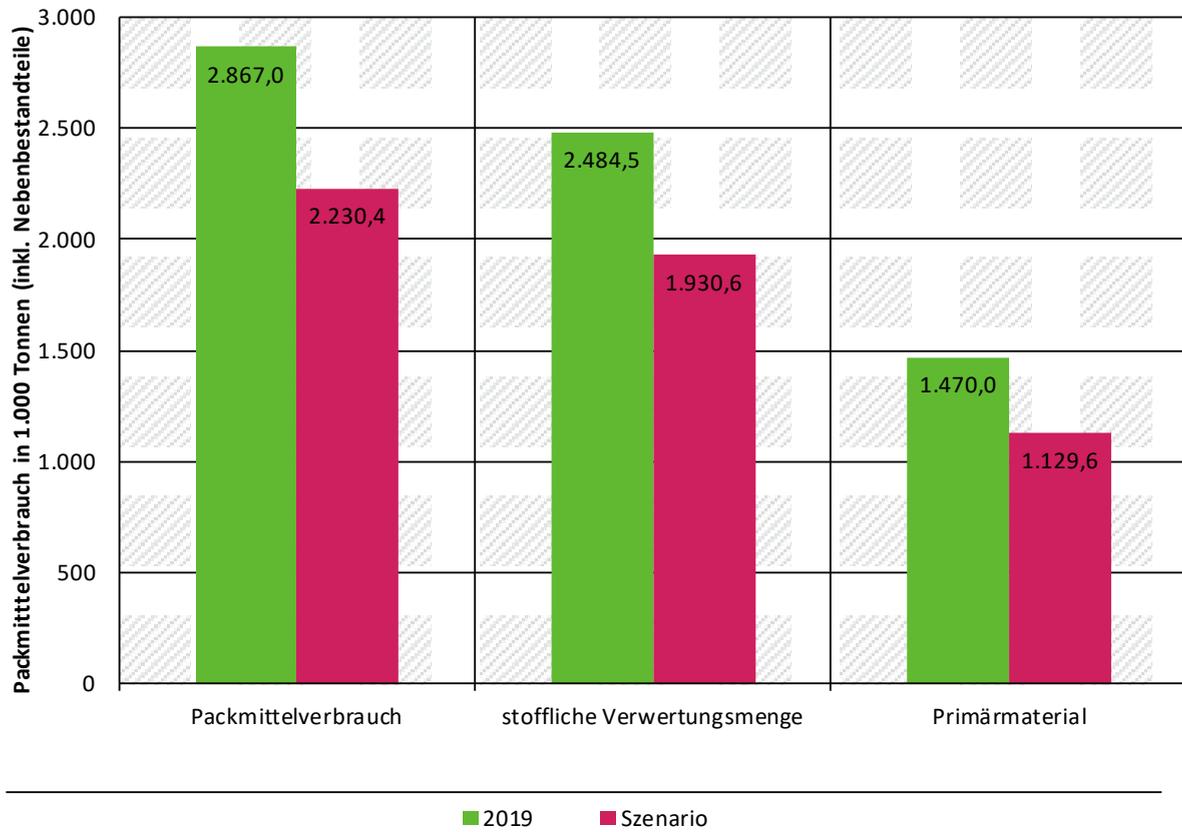
Material	Rezyklateinsatzquote in %	Quelle
MW-Glas	63,2	BV Glas, eigene Berechnungen, Bezugsjahr 2017
MW-Kunststoff	10,0 - 25,0	GVM, PET-Studie, eigene Berechnung, Bezugsjahr 2019
MW Sonstige	-	
Aluminium	47,0	Packmittelindustrie, Bezugsjahr 2017
Weißblech	15,0	Packmittelindustrie, Bezugsjahr 2017
EW-Glas	63,2	BV Glas, eigene Berechnungen, Bezugsjahr 2017
EW-Kunststoff	31,4	GVM, PET-Studie, Bezugsjahr 2019
Getränkekarton	-	
EW Sonstige	-	

Bemerkung: Die Tabelle fasst die verfügbaren Quoten zusammen, die in diesem Vorhaben zugrundegelegt wurden. Es wurden keine zusätzlichen Quoten für einzelne Materialien oder Verpackungstypen ermittelt. Für Materialien ohne angegebene Rezyklateinsatzquote sind keine Informationen vorhanden.

### 5.2.2.7 Ergebnis

Auf Basis der in den Kapiteln 5.2.2.5 und 5.2.2.6 genannten Quoten der stofflichen Verwertung und des Rezyklateinsatzes wurden die stofflichen Verwertungsmengen und der Verbrauch von Primärmaterialien berechnet. Die folgende Abbildung 10 vergleicht die stofflichen Verwertungsmengen und den Verbrauch von Primärmaterialien im Bezugsjahr 2019 mit dem Szenario.

**Abbildung 22: Vergleich des Packmittelverbrauchs, der stofflichen Verwertungsmenge und des Einsatzes von Primärmaterialien**



Quelle: GVM, eigene Darstellung

Bei einem Mehrweganteil von 70 % können mehr als 600 kt Getränkeverpackungen eingespart werden. Der Kunststoffverbrauch sinkt um 34 %. Der Verbrauch von Glas sinkt um 18 %.

### Stoffliche Verwertungsmenge

Die stoffliche Verwertungsquote bleibt mit 86,6 % im Szenario unverändert hoch im Vergleich zum Referenzjahr 2019 (86,7 %). Die stoffliche Verwertungsmenge nimmt im Szenario um 554 kt ab.

### Einsatz von Primärmaterial

Der Einsatz von Primärmaterialien nimmt im Szenario stärker ab als der Packmittelverbrauch. Der im Szenario zunehmende Anteil von Glasflaschen mit einem Rezyklatanteil von über 60 % führt zu einer überproportionalen Abnahme des Primärmaterialeinsatzes.

Die Rezyklateinsatzquoten sind bei Kunststoffflaschen und Getränkedosen aktuell erheblich niedriger.

Auf der anderen Seite erreichen Mehrweg-PET-Flaschen bisher nicht die Rezyklateinsatzquoten wie Einweg-PET-Flaschen. Dies schwächt den Rückgang des Primärmaterialanteils ab.

Die Menge der benötigten Primärmaterialien sinkt um 340 kt auf 1.130 kt. Insbesondere Kunststoff-Neuware wird im Szenario weniger eingesetzt. Der Einsatz von Kunststoff-Neuware sinkt um 139 kt.

### 5.2.3 Berechnung der Optimierungspotenziale

Der zweite Teil der Analyse der Abfallvermeidungspotenziale fokussiert auf die Optimierungspotenziale bisheriger Mehrwegverpackungssysteme. Dabei wird nicht der Gesamtmarkt für Getränkeverpackungen analysiert. Vielmehr stehen das Aufkommen und die Effizienz verschiedener Packmittel im Fokus der Untersuchung.

Die Ergebnisse sind jeweils auf 1 Mio. Liter Füllgut normiert.

Für die Optimierung werden die folgenden Parameter verändert, die beide erheblichen Einfluss auf das Verpackungsaufkommen haben:

- ▶ Anteil des Getränkeverbrauchs, der in Mehrwegverpackungen abgefüllt wird
- ▶ Lebensumlaufhäufigkeit der Mehrwegverpackungen

#### Hinweis

Bei der Berechnung der Optimierungspotenziale wird ausschließlich auf das Abfallvermeidungspotenzial eingegangen. Das Abfallaufkommen ist jedoch nur ein Element der ökologischen Bewertung.

Für eine ökologische Bewertung müssen weitere Indikatoren berücksichtigt werden, unter anderem:

- ▶ Gewicht der Getränkeverpackungen und Nebenbestandteile
- ▶ Ökologischer Rucksack der verschiedenen Materialien
- ▶ Transportentfernungen für befüllte und geleerte Verpackungen
- ▶ Transportgewicht, Transportvolumen, Transportmittel
- ▶ Recycling- und Rezyklateinsatzquote
- ▶ Spülvorgänge

Um die Optimierungspotenziale möglichst repräsentativ zu berechnen, werden die Verpackungen, die in einem Anwendungsbereich besonders häufig verwendet werden, gegenübergestellt.

Die folgende Tabelle 21 gibt einen Überblick, welche Substitutionen in den verschiedenen Segmenten betrachtet werden:

**Tabelle 21: Substitutionspackmittel zur Berechnung der Optimierungspotenziale**

Segment	Einweg-Packmittel	Substitutionspackmittel
Wässer	1,5 Liter PET-Flasche	0,75 Liter Glasflasche (Pool)
Wässer	1,5 Liter PET-Flasche	0,75 Liter Glasflasche (Individual)
Wässer	1,5 Liter PET-Flasche	1,0 Liter PET-Flasche
Erfrischungsgetränke	1,5 Liter PET-Flasche	1,0 Liter PET-Flasche (Pool)
Erfrischungsgetränke	1,5 Liter PET-Flasche	1,0 Liter PET-Flasche (individual)

Segment	Einweg-Packmittel	Substitutionspackmittel
Erfrischungsgetränke	0,5 Liter Getränkedose	0,5 Liter PET-Flasche
Erfrischungsgetränke	0,75 Liter PET-Flasche	0,75 Liter Glas-Flasche
Bier	0,5 Liter Getränkedose	0,5 Liter Glasflasche (Pool)
Bier	0,5 Liter Getränkedose	0,5 Liter Glasflasche (Individual)

In der Optimierungsanalyse werden die Nebenbestandteile Etiketten und Verschlüsse für jede Füllung berücksichtigt.

Ausgangspunkt der Bewertung des Mehrweganteils ist die Mehrwegquote in den einzelnen Segmenten im Bezugsjahr 2019. Für die Berechnung der Optimierungspotenziale werden eine leichte und eine moderate Zunahme des Mehrweganteils segmentspezifisch angenommen.

Auch der Referenzwert für einen Mehrweganteil von 100 % für Wasser und Bier und von 70 % für Erfrischungsgetränke wird dargestellt. Bei Erfrischungsgetränken wird das Abfallaufkommen nur bis zu einem Mehrweganteil von maximal 70 % berechnet, weil ein Mehrweganteil von 100 % angesichts des aktuellen Mehrweganteils von 22 % derzeit völlig unrealistisch ist.

Im Ergebnis entsteht für jede Optimierungsanalyse ein „Verbrauchsgebirge“, welches das gesamte Verpackungsaufkommen in Abhängigkeit von den jeweiligen Parametern darstellt.

Zusätzlich wird für die unterschiedlichen Optimierungsanalysen angegeben, welches Packmittelaufkommen durch die Einwegverpackungen bei den jeweiligen Mehrweganteilen entsteht. So können sowohl die Wirkung der zunehmenden Umlaufzahlen als auch die Wirkung des zunehmenden Mehrweganteils beurteilt werden.

Die folgenden beiden Exkurse zu Tests und Forschungen im Mehrwegbereich verdeutlichen, weshalb bei Mehrwegflaschen mit optimierten Umlaufzahlen gerechnet werden kann. Zunächst wird dabei auf Tests zu Stabilitätsparametern bei Mehrweg-Glasflaschen eingegangen.

#### Exkurs: Elementare Stabilitätsparameter bei Mehrweg-Glasflaschen

In den ersten fünf Umläufen nehmen die elementaren Stabilitätsparameter Innendruckfestigkeit und Schlagfestigkeit sehr stark ab. Die beiden Stabilitätsparameter bei Glasflaschen bleiben auch nach mehrfachen Wiederbefüllungen innerhalb der gängigen Spezifikationen. In den weiteren Umläufen ist die Reduktion der Stabilitätsparameter deutlich geringer und innerhalb der gängigen Spezifikationen.

Mit Zunahme der Umläufe steigt jedoch die Intensität des Scuffing (sogenannte Abrieb-Ringe). Für die Praxis bedeuten diese Ergebnisse, dass Flaschen nicht wegen Stabilitätsdefiziten aussortiert werden, sondern wegen zunehmenden Scuffing-Ringen, die die Getränkeflaschen zunehmend unansehnlich für Endverbraucher\*innen machen. (vgl. Fischer et al. 2020)

Bei Mehrweg-PET-Flaschen wird derzeit an der Optimierung durch Gasbarriereschichten gearbeitet.

#### Exkurs: PECVD-Gasbarrierebeschichtung für PET

Beschichtungen für Einweg-Kunststoffflaschen werden in der Praxis bereits eingesetzt, z. B. bei Einweg-Saftflaschen. Durch Barrierebeschichtungen aus Siliziumoxid (SiO<sub>x</sub>-Schichten) bekommen

die Kunststoffflaschen eine Gasbarriere. Für Mehrwegflaschen ist diese Beschichtung jedoch ungeeignet, da sie dem industriellen Reinigungsvorgang mit Natronlauge nicht standhalten.

Seit 2018 wird am Institut für Kunststoffverarbeitung an der RWTH Aachen (IKV) in Kooperation mit der Rhein-Ruhr-Universität Bochum und KHS Corpoplast an einem Schichtsystem gearbeitet, das auch dem Waschvorgang standhält. Die Vorteile der Beschichtung liegen einerseits in den höheren möglichen Umlaufzahlen der Mehrweg-Kunststoffflaschen als auch in der weiteren Verbreitung der Mehrweg-Kunststoffflaschen für sensiblere Getränkesorten.

### 5.2.3.1 Wässer

Die drei dominierenden Getränkeverpackungen bei Wässern sind:

- ▶ 1,5 Liter Einweg-PET-Flaschen
- ▶ 0,75 Liter Mehrweg-Glasflaschen
- ▶ 1,0 Liter Mehrweg-PET-Flaschen

#### **0,75 Liter Mehrweg-Pool-Glasflaschen**

Für die Mehrweg-Glasflaschen wird zwischen der GDB-Flasche und Individualflaschen unterschieden.

Die folgende Abbildung 23 stellt dar, wie sich der Packmittelverbrauch in Tonnen für 1 Mio. Liter Füllgut entwickelt.

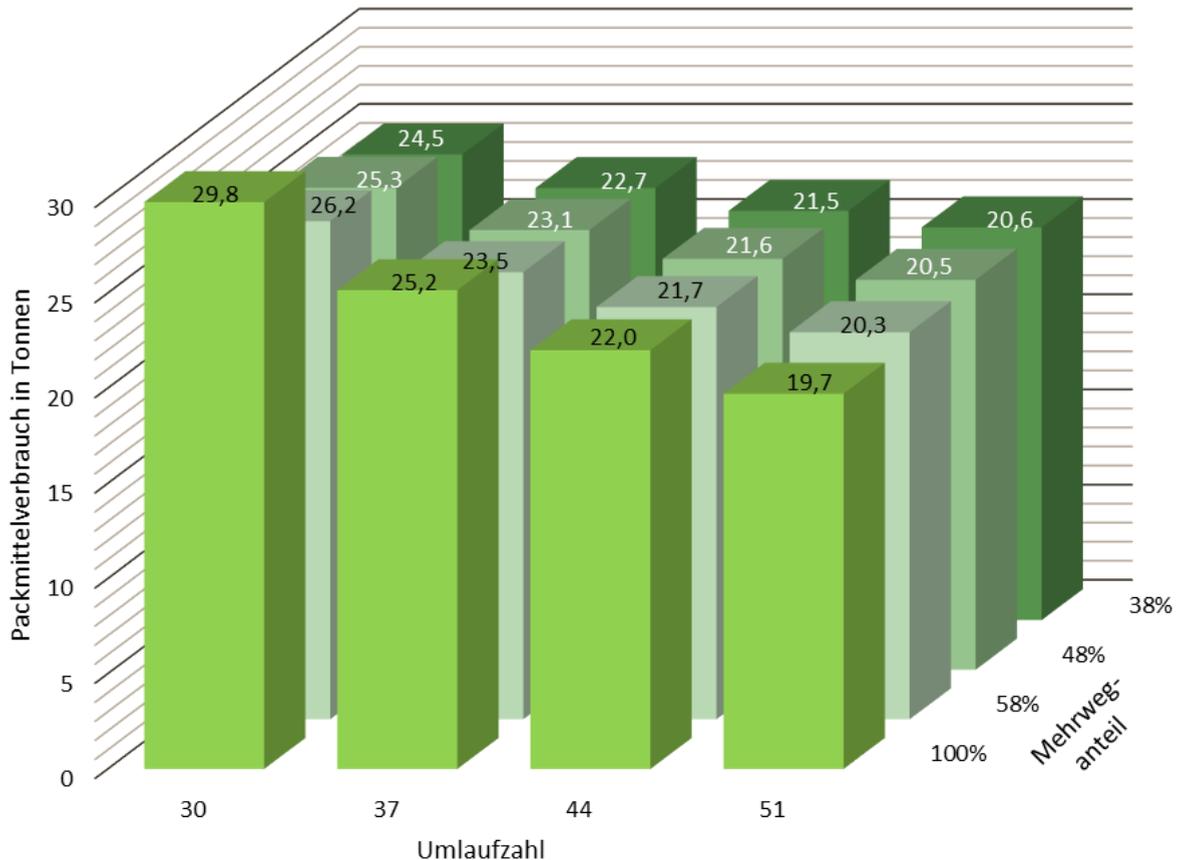
#### **Lesehilfe zur Interpretation der Verbrauchsgebirge**

Der Packmittelverbrauch wird als Summe der Einweg- und Mehrweggetränkeverpackungen inkl. der jeweiligen Nebenbestandteile (z. B. Verschlüsse) der Getränkeverpackungen angegeben.

Bei einem Mehrweganteil von 38 % und einer Umlaufzahl von 37 für Mehrweg-Glasflaschen fallen 22,7 Tonnen Packmittel an. Steigt der Mehrweganteil auf 58 % und die Umlaufzahl der Mehrweg-Glasflaschen auf durchschnittlich 44, fallen nur noch 21,7 Tonnen Packmittel durch Einweg- und Mehrwegverpackungen an.

Bei einem Mehrweganteil von 100 % fallen keine Einweggetränkeverpackungen an. Das Verbrauchsgebirge zeigt für diesen Wert folglich das Packmittelaufkommen für Mehrwegverpackungen inkl. der Einweg-Bestandteile der Mehrwegverpackungen, die mit jeder Füllung anfallen, bei einer bestimmten Umlaufzahl.

**Abbildung 23: Packmittelverbrauch für 1 Mio. Liter Wässer in 1,5 Liter EW-PET-Flaschen und 0,75 Liter MW-Pool-Glasflaschen in Abhängigkeit von der Umlaufzahl und dem Mehrweganteil**



Quelle: eigene Darstellung, GVM

Das Verbrauchsgebirge verdeutlicht, dass Mehrweg-Glasflaschen hohe Umlaufzahlen erreichen müssen, damit gegenüber den Einweg-PET-Flaschen in höherer Füllgröße Materialeinsatz vermieden wird. Mit zunehmender Umlaufzahl sinkt die Abfallbelastung durch Mehrweg-Getränkeverpackungen zwar stark, aber selbst bei einer durchschnittlichen Umlaufzahl von 44 entsteht mehr Verpackungsabfall aus Glas als bei der Einweg-Alternative aus PET.

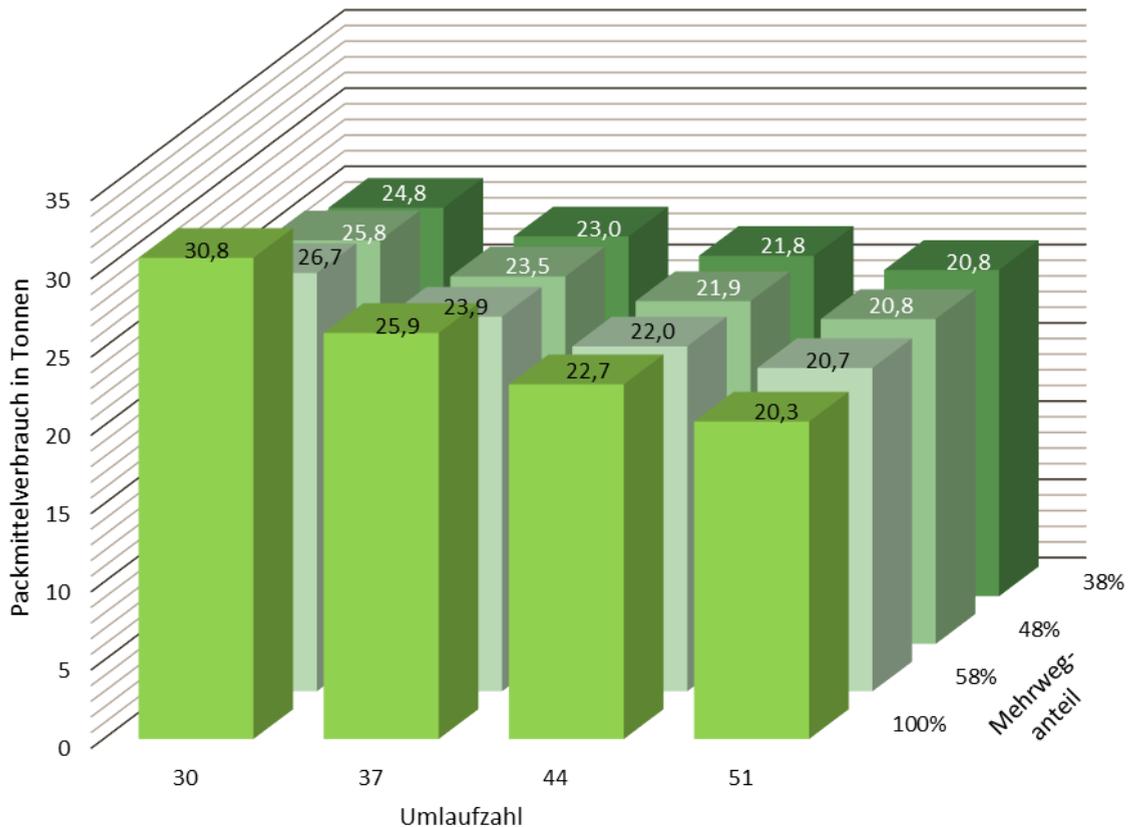
Das Aufkommen der Einwegpackmittel in Abhängigkeit vom Mehrweganteil stellt sich wie folgt dar:

- ▶ Bei 38 % Mehrweganteil beträgt das Einweg-Packmittelaufkommen 13,1 Tonnen.
- ▶ Bei 48 % Mehrweganteil beträgt das Einweg-Packmittelaufkommen 11,0 Tonnen.
- ▶ Bei 58 % Mehrweganteil beträgt das Einweg-Packmittelaufkommen 8,9 Tonnen.
- ▶ Bei 100 % Mehrweganteil beträgt das Einweg-Packmittelaufkommen 0,0 Tonnen.

#### **0,75 Liter Mehrweg-Individual-Glasflaschen**

Da Mehrweg-Individualflaschen in der Regel etwas schwerer sind als die Poolflaschen, beispielsweise aufgrund zusätzlicher Prägungen oder Designelemente, werden diese separat ausgewiesen. Abbildung 24 zeigt das Verbrauchsgebirge für Individual-Mehrwegflaschen in der Füllgröße 0,75 Liter.

**Abbildung 24: Packmittelverbrauch für 1 Mio. Liter Wasser in 1,5 Liter EW-PET-Flaschen und 0,75 Liter MW-Individual-Glasflaschen in Abhängigkeit von der Umlaufzahl und dem Mehrweganteil**



Quelle: eigene Darstellung, GVM

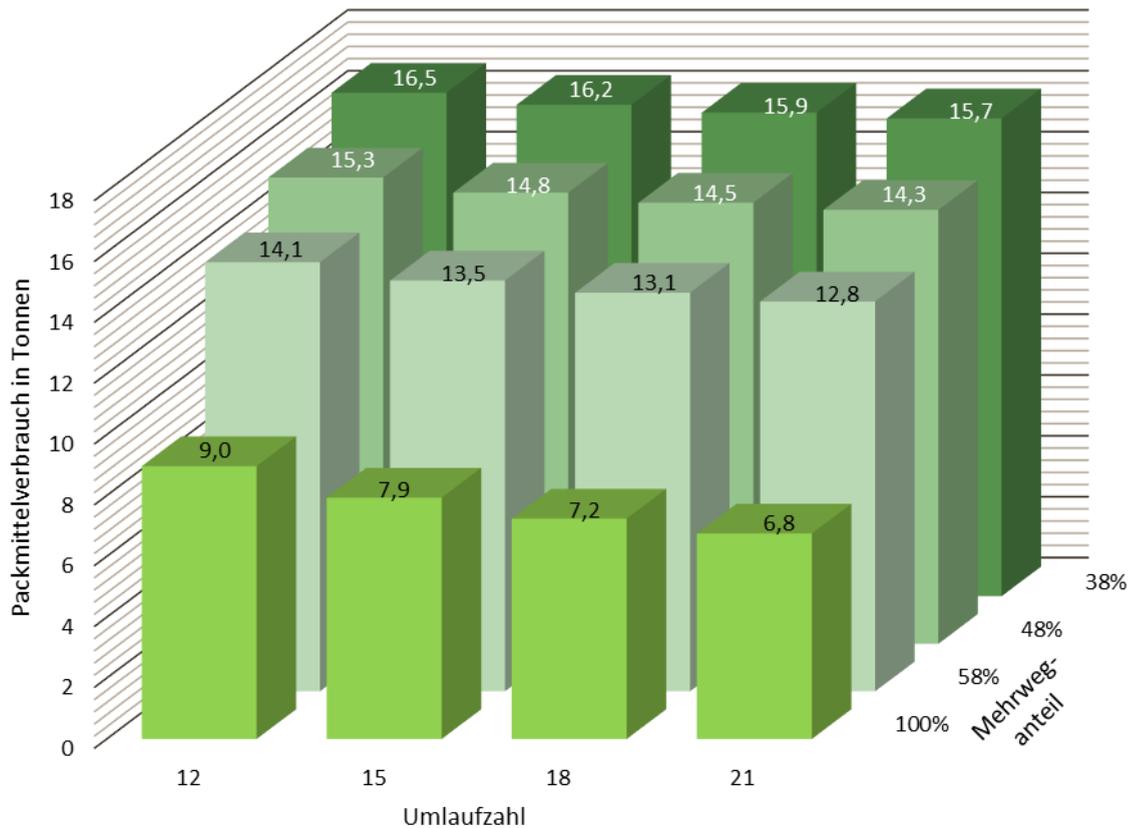
Im Vergleich zu den Mehrweg-Poolflaschen (Abbildung 23) zeigt sich, dass der Umstieg auf Mehrweg-Individualflaschen nur geringfügig negative Auswirkungen auf die Abfallbelastung hat. Auch bei den Individual-Mehrwegflaschen aus Glas ist die Umlaufzahl der entscheidende Faktor zur Abfallvermeidung. Bei einer durchschnittlichen Umlaufzahl von 51 sinkt das Packmittelaufkommen bei einem zunehmenden Mehrweganteil.

### 1,0 Liter Mehrweg-PET-Flaschen

Bei Mehrweg-PET-Flaschen wird auf die Differenzierung zwischen Individual- und Pool-Mehrwegflaschen verzichtet, da die Gewichtsunterschiede zwischen der GDB- und den verschiedenen Individual-Mehrwegflaschen im Marktdurchschnitt deutlich geringer sind. Bei Mehrweg-PET-Flaschen ist die Anzahl der Umläufe als Differenzierung zwischen Pool- und Individualflaschen von größerer Bedeutung als bei Mehrweg-Glasflaschen.

Abbildung 25 stellt den Packmittelverbrauch von Einweg-PET-Flaschen und Mehrweg-PET-Flaschen in Abhängigkeit von der Umlaufzahl und dem Mehrweganteil dar.

**Abbildung 25: Packmittelverbrauch für 1 Mio. Liter Wasser in 1,5 Liter EW-PET-Flaschen und 1,0 Liter MW-PET-Flaschen in Abhängigkeit von der Umlaufzahl und dem Mehrweganteil**



Quelle: eigene Darstellung, GVM

Der vergleichsweise geringe Gewichtsunterschied zwischen Einweg- und Mehrweg-PET-Flaschen führt dazu, dass die Mehrwegflaschen bereits bei geringen Umlaufzahlen erheblich weniger Packmittelverbrauch verursachen als die Einwegflaschen. Mit Zunahme des Mehrweganteils erhöht sich das Abfallvermeidungspotenzial stark.

### 5.2.3.2 Erfrischungsgetränke

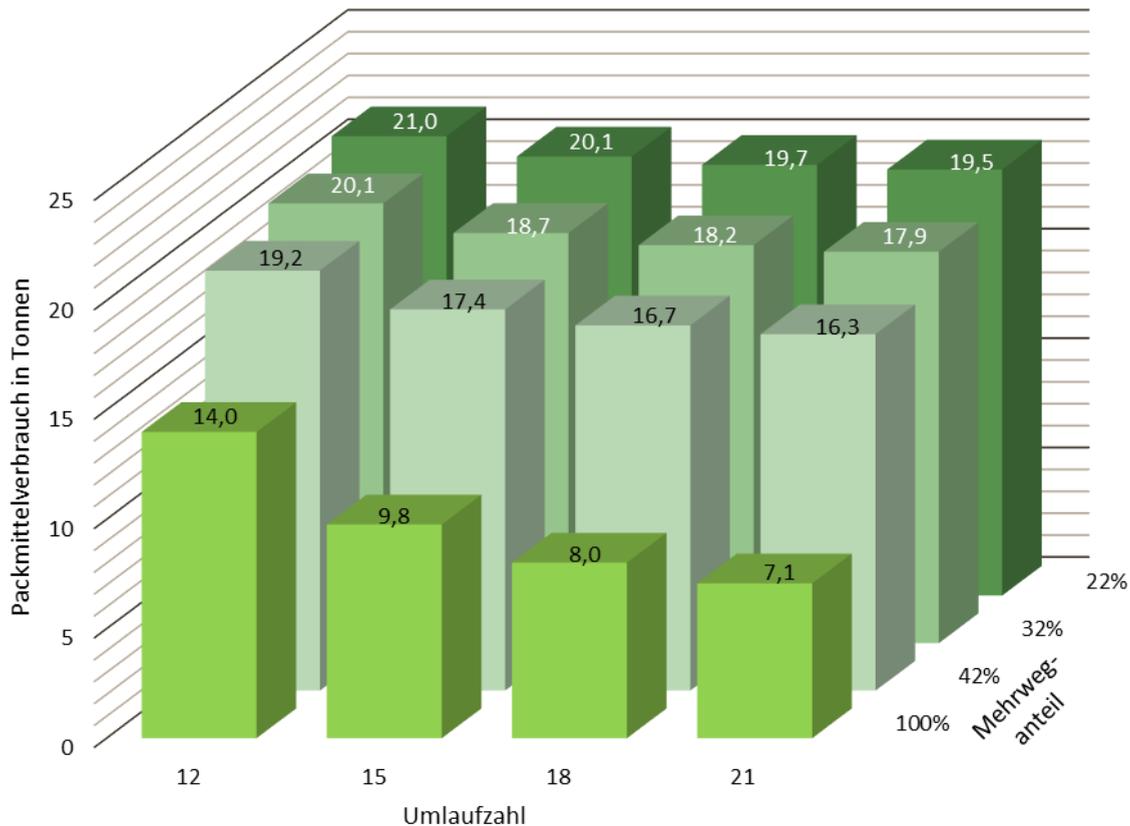
Folgende Packmittelvarianten werden bei Erfrischungsgetränken untersucht:

- ▶ 1,5 Liter Einweg-PET-Flaschen
- ▶ 0,75 Liter Einweg-PET-Flaschen
- ▶ 0,33 Liter Einweg-Getränkedosen
- ▶ 1,0 Liter Mehrweg-PET-Flaschen
- ▶ 0,75 Liter Mehrweg-Glasflaschen
- ▶ 0,33 Liter MW-Individual-Glasflaschen

#### 1,0 Liter Mehrweg-Pool-PET-Flaschen

Zunächst werden die Mehrweg-PET-Flaschen in der Füllgröße 1,0 Liter untersucht. Abbildung 26 stellt das Packmittelaufkommen bei der Verwendung der Pool-Mehrwegflasche dar.

**Abbildung 26: Packmittelverbrauch für 1 Mio. Liter Erfrischungsgetränke in 1,5 Liter EW-PET-Flaschen und 1,0 Liter MW-Pool-PET-Flaschen in Abhängigkeit von der Umlaufzahl und dem Mehrweganteil**



Quelle: eigene Darstellung, GVM

Das Verbrauchsgebirge der Pool-Mehrwegflaschen zeigt auf, dass bereits bei geringen Umlaufzahlen mit zunehmenden Mehrweganteil ein Abfallvermeidungspotenzial besteht. Mit zunehmender Umlaufzahl der Mehrwegflaschen sinkt der Packmittelverbrauch weiter. Bei einer Erhöhung des Mehrweganteils von 22 % auf 42 % und einer Steigerung der durchschnittlichen Umlaufzahl von 15 auf 18 können 17 % des Packmittelaufkommens eingespart werden.

Unter Anwendung der gleichen Parameter wird in Abbildung 27 auch die Entwicklung des Packmittelverbrauchs bei der Verwendung von Individual-Mehrwegflaschen ausgewiesen.

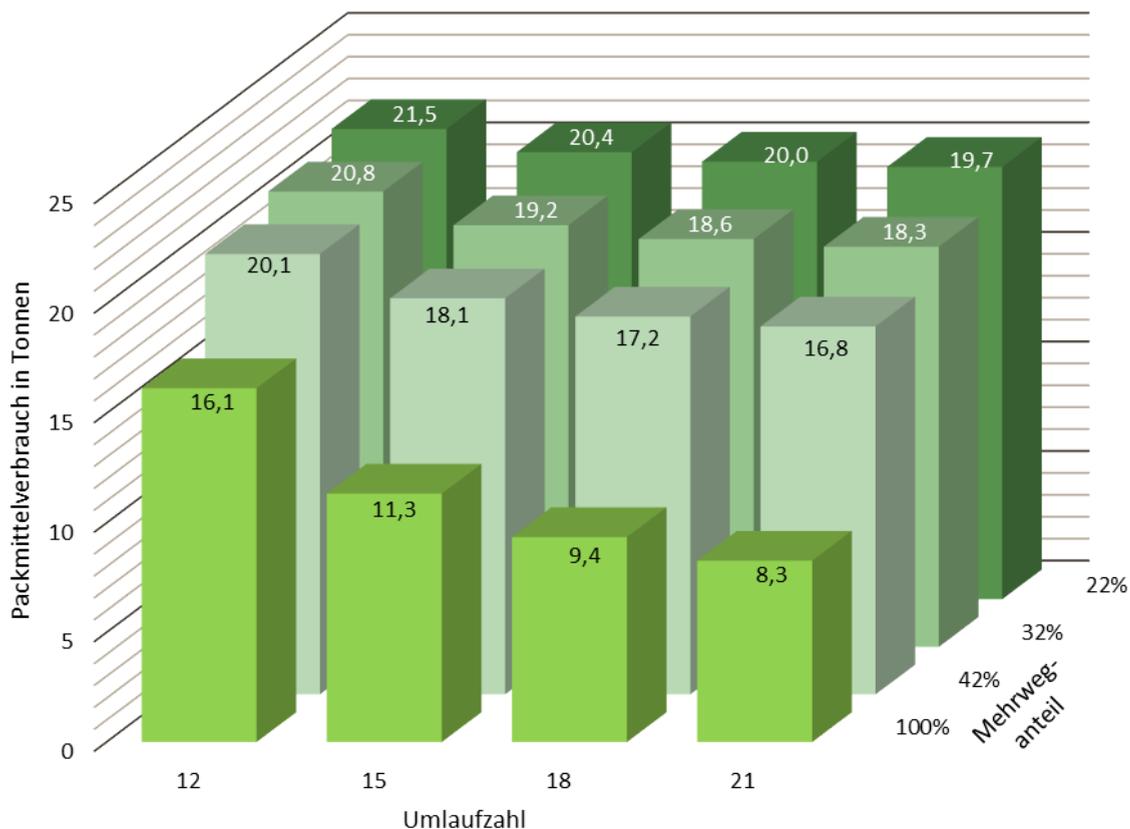
Das Aufkommen der Einwegpackmittel in Abhängigkeit vom Mehrweganteil stellt sich wie folgt dar:

- ▶ Bei 22 % Mehrweganteil beträgt das Einweg-Packmittelaufkommen 17,9 Tonnen.
- ▶ Bei 32 % Mehrweganteil beträgt das Einweg-Packmittelaufkommen 15,6 Tonnen.
- ▶ Bei 42 % Mehrweganteil beträgt das Einweg-Packmittelaufkommen 13,3 Tonnen.
- ▶ Bei 100 % Mehrweganteil beträgt das Einweg-Packmittelaufkommen 0,0 Tonnen.

#### **1,0 Liter Mehrweg-Individual-PET-Flaschen**

Abbildung 27 zeigt die Gegenüberstellung der Einweg-PET-Flaschen mit den Mehrweg-Individual-PET-Flaschen.

**Abbildung 27: Packmittelverbrauch für 1 Mio. Liter Erfrischungsgetränke in 1,5 Liter EW-PET-Flaschen und 1,0 Liter MW-Individual-PET-Flaschen in Abhängigkeit von der Umlaufzahl und dem Mehrweganteil**



Quelle: eigene Darstellung, GVM

Im Vergleich zu den Pool-Mehrwegflaschen zeigt sich, dass der Packmittelverbrauch der Individualflaschen insgesamt leicht höher ist. Der Vergleich der beiden Systemtypen bei dem Mehrweganteil von 100 % zeigt, dass der Unterschied mit zunehmender Umlaufzahl zunimmt. Bei durchschnittlich 12 Umläufen werden im Poolsystem 13,0 % Packmittelaufkommen gegenüber dem Individualsystem eingespart, bei 21 Umläufen sind es 14,5 %.

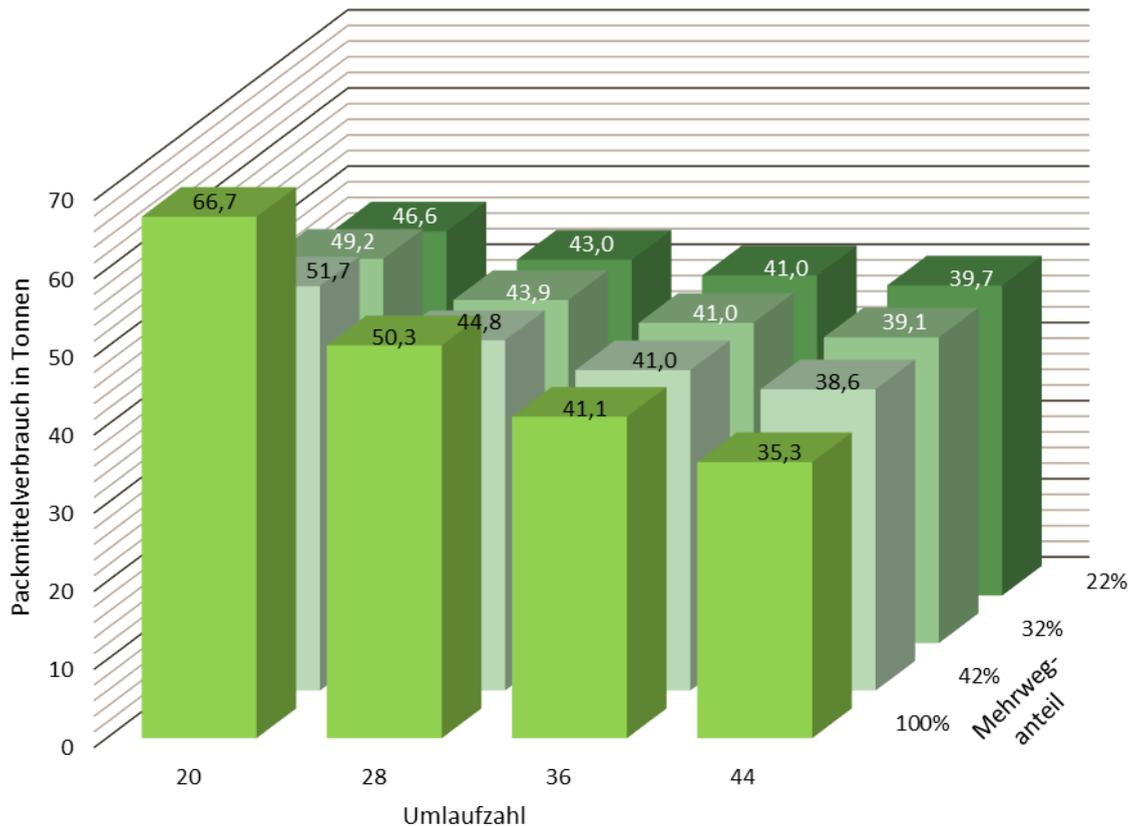
### 0,33 Liter Mehrweg-Glasflaschen

Im Segment Erfrischungsgetränke sind auch Getränkedosen weit verbreitet. Die Mehrweg-Glasflaschen in der Füllgröße 0,33 Liter werden mit Getränkedosen aus Aluminium in der Füllgröße 0,33 Liter verglichen. Aluminium ist das dominierende Material für Getränkedosen.

Weißblechdosen mit einem Aluminium-Aufreißdeckel sind im Vergleich zu den Aluminiumdosen deutlich schwerer.

Abbildung 28 stellt das Packmittelaufkommen für Getränkedosen und Mehrweg-Glasflaschen in der Füllgröße 0,33 Liter dar.

**Abbildung 28: Packmittelverbrauch für 1 Mio. Liter Erfrischungsgetränke in 0,33 Liter EW-Getränkedosen und 0,33 Liter MW-Individual-Glasflaschen in Abhängigkeit von der Umlaufzahl und dem Mehrweganteil**



Quelle: eigene Darstellung, GVM

Der Vergleich der Packmittel zeigt, dass bei Mehrweg-Glasflaschen hohe Umlaufzahlen erreicht werden müssen, damit der Packmittelverbrauch abnimmt. Bei geringen Umlaufzahlen haben Getränkedosen gegenüber den Mehrwegflaschen eine höhere Materialeffizienz.

Im Vergleich zu den zuvor analysierten PET-Flaschen in der Füllgröße 1,0 Liter weisen die Mehrweg-Glas-Flaschen ohnehin eine schlechtere Materialeffizienz auf. Bei kleinen Füllgrößen fällt dies stärker ins Gewicht. Hier muss für das gleiche Füllvolumen mehr Material eingesetzt werden.

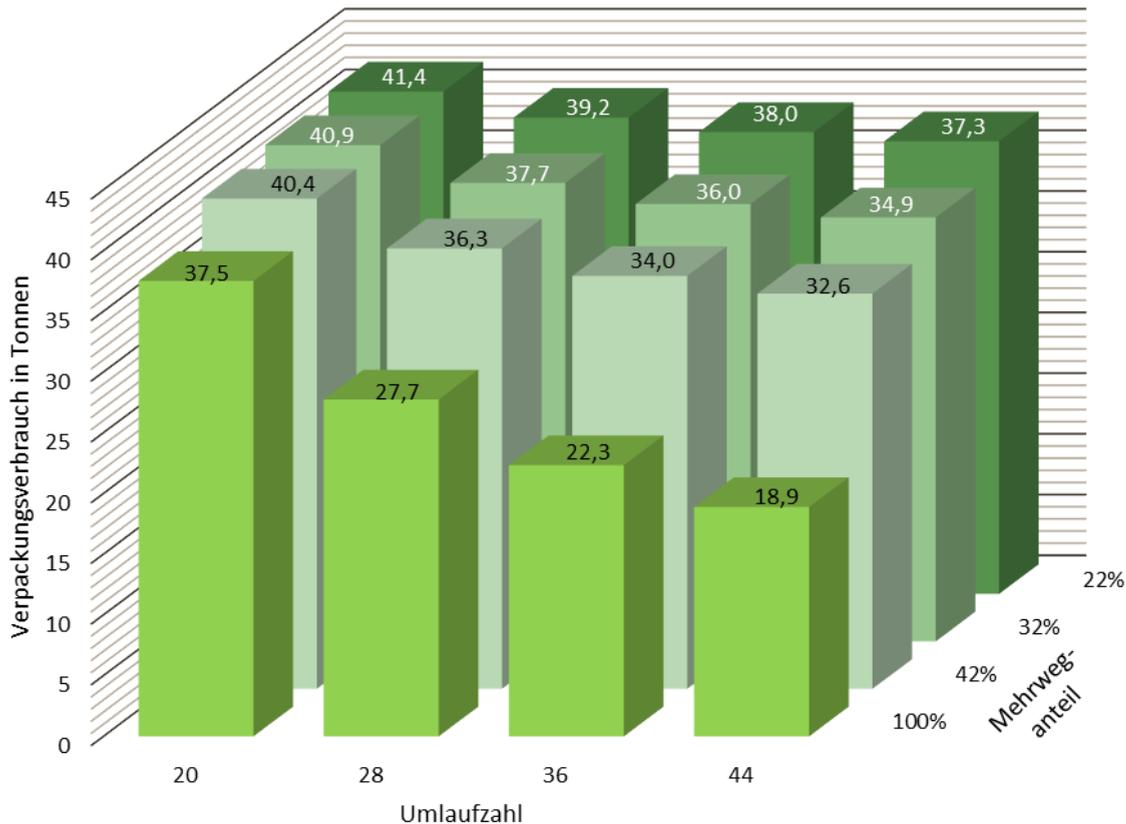
Das Aufkommen der Einwegpackmittel in Abhängigkeit vom Mehrweganteil stellt sich wie folgt dar:

- ▶ Bei 22 % Mehrweganteil beträgt das Einweg-Packmittelaufkommen 31,9 Tonnen.
- ▶ Bei 32 % Mehrweganteil beträgt das Einweg-Packmittelaufkommen 27,8 Tonnen.
- ▶ Bei 42 % Mehrweganteil beträgt das Einweg-Packmittelaufkommen 23,7 Tonnen.
- ▶ Bei 100 % Mehrweganteil beträgt das Einweg-Packmittelaufkommen 0,0 Tonnen.

### 0,75 Liter Mehrweg-Glasflaschen

Im Bereich Erfrischungsgetränke wird abschließend das Packmittelaufkommen der Mehrweg-Glasflasche in der Füllgröße 0,75 Liter mit dem Aufkommen der Einweg-PET-Flasche in der Füllgröße 0,75 Liter verglichen. Abbildung 29 zeigt die Gegenüberstellung.

**Abbildung 29: Packmittelverbrauch für 1 Mio. Liter Erfrischungsgetränke in 0,75 Liter EW-PET-Flasche und 0,75 Liter MW-Individual-Glasflaschen in Abhängigkeit von der Umlaufzahl und dem Mehrweganteil**



Quelle: eigene Darstellung, GVM

Wie bereits die vorherigen Effizienzvergleiche aufgezeigt haben, sind bereits bei 20 Umläufen geringe Packmitteleinsparungen zu verzeichnen. Mit zunehmender Umlaufzahl steigt das Abfallvermeidungspotenzial weiter an.

Das Aufkommen der Einwegpackmittel in Abhängigkeit vom Mehrweganteil stellt sich wie folgt dar:

- ▶ Bei 22 % Mehrweganteil beträgt das Einweg-Packmittelaufkommen 33,1 Tonnen.
- ▶ Bei 32 % Mehrweganteil beträgt das Einweg-Packmittelaufkommen 28,9 Tonnen.
- ▶ Bei 42 % Mehrweganteil beträgt das Einweg-Packmittelaufkommen 24,6 Tonnen.
- ▶ Bei 100 % Mehrweganteil beträgt das Einweg-Packmittelaufkommen 0,0 Tonnen.

### 5.2.3.3 Bier

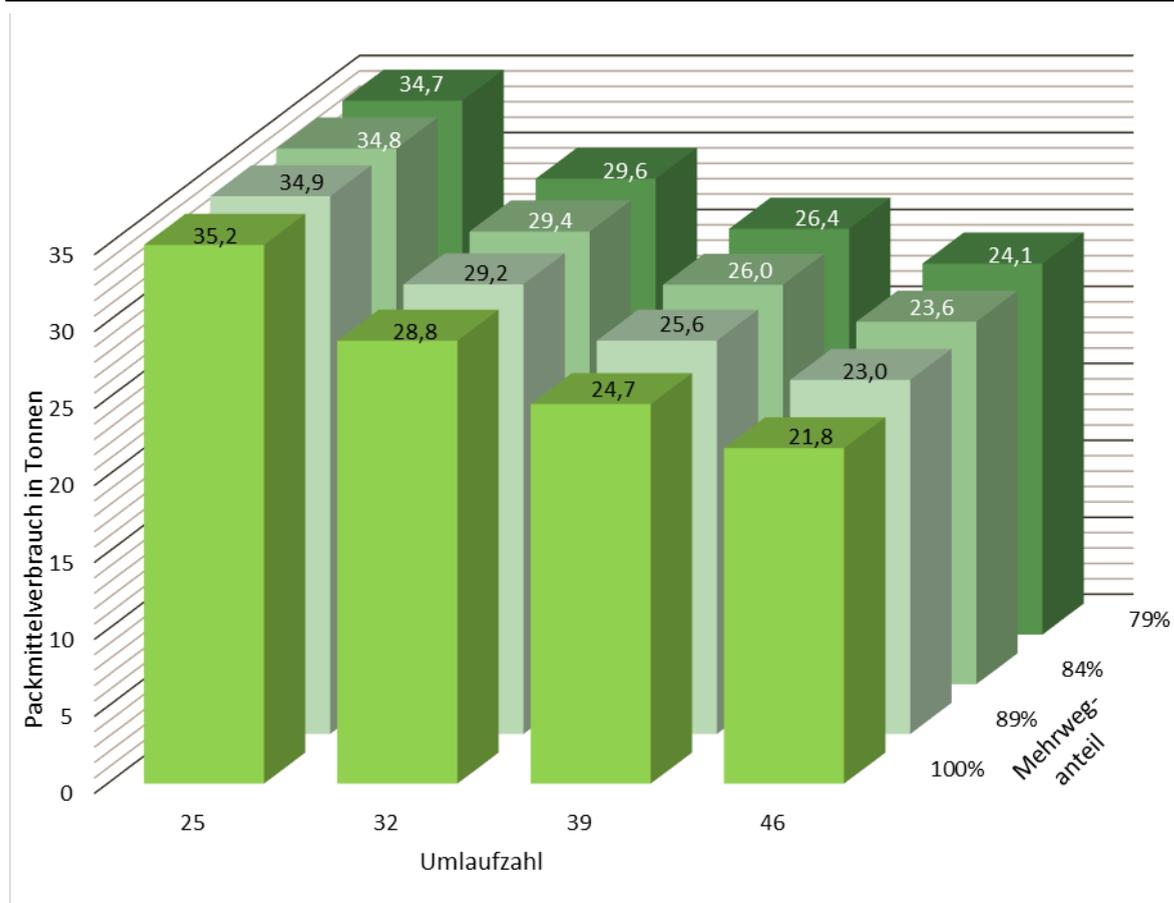
Seit einigen Jahren gewinnt im Segment Bier die Getränkedose große Marktanteile zurück und konkurriert mit den etablierten Mehrweg-Glasflaschen. Daher werden die beiden Packmittel in der Füllgröße 0,5 Liter miteinander verglichen:

- ▶ 0,5 Liter Einweg-Getränkedosen
- ▶ 0,5 Liter Mehrweg-Pool-Glasflaschen
- ▶ 0,5 Liter Mehrweg-Individualglasflaschen

### 0,5 Liter Mehrweg-Pool-Glasflasche

In der folgenden Abbildung 30 wird zunächst das Packmittelaufkommen der Pool-Mehrwegflaschen und der Aluminiumdosen in der Füllgröße 0,5 Liter in Abhängigkeit der Umlaufzahl und des Mehrweganteils gegenübergestellt. Als Poolflasche wurde die NRW-Flasche ausgewählt.

**Abbildung 30: Packmittelverbrauch für 1 Mio. Liter Bier in 0,5 Liter EW-Getränkedosen und 0,5 Liter MW-Pool-Glasflaschen in Abhängigkeit von der Umlaufzahl und dem Mehrweganteil**



Quelle: eigene Darstellung, GVM

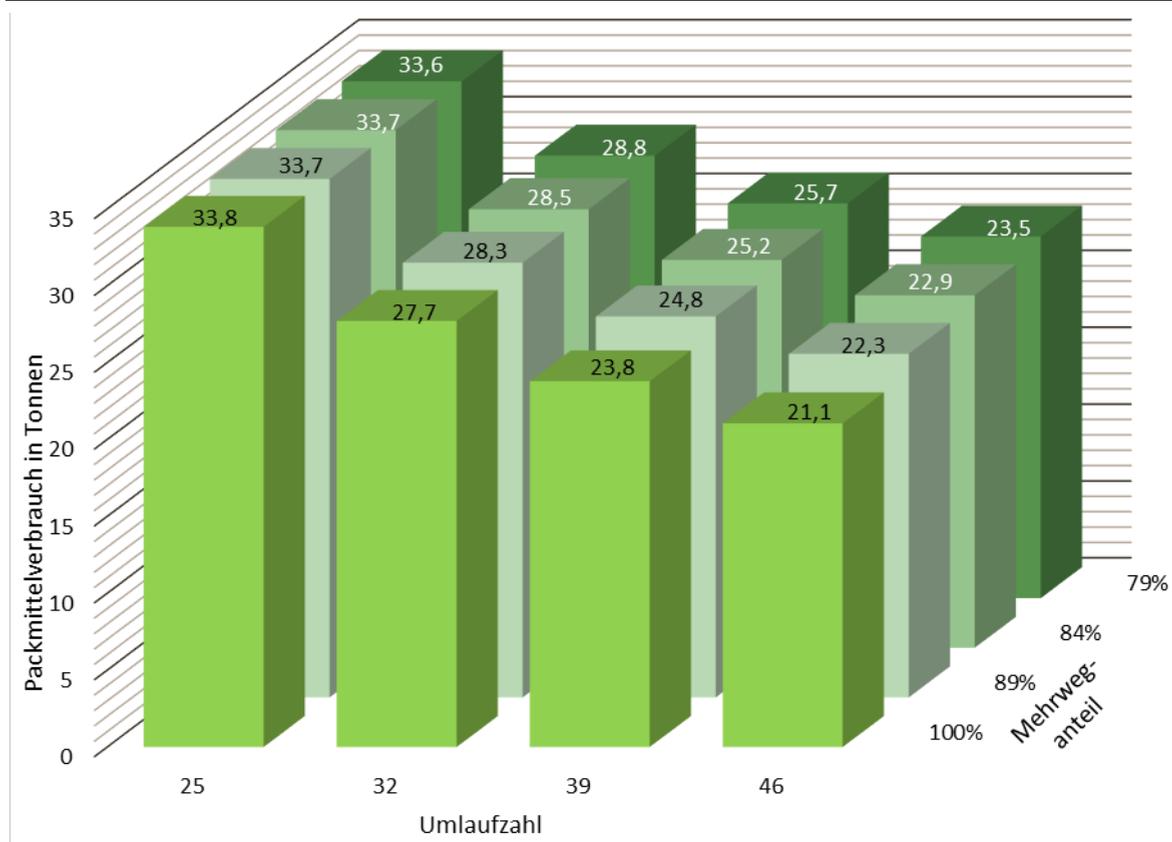
Die Aluminiumdosen sind wesentlich leichter als die Mehrwegflaschen. Eine Steigerung der Umlaufzahl von durchschnittlich 32 auf 39 führt je nach Mehrweganteil zu einer Gewichteinsparung zwischen 14 % und 18 %.

### 0,5 Liter Mehrweg-Individual-Glasflasche

Individualflaschen sind oftmals leichter als die klassischen Poolflaschen, weshalb sie an dieser Stelle auch in den Vergleich miteinbezogen werden.

Die gewichtsoptimierten Individual-Mehrwegflaschen weisen eine bessere Materialeffizienz als die Poolflaschen auf, wie die Abbildung 31 im Vergleich zeigt. Bei 25 Umläufen liegt die Materialeinsparung im Referenzwert von 100 % Mehrweganteil bei 3,9 % gegenüber den Poolflaschen. Mit zunehmender Umlaufzahl sinkt die Materialeinsparung selbstverständlich. Bei durchschnittlich 46 Umläufen liegt die Materialeinsparung bei 3,4 %.

**Abbildung 31: Packmittelverbrauch für 1 Mio. Liter Bier in 0,5 Liter EW-Getränkedosen und 0,5 Liter MW-Individual-Glasflaschen in Abhängigkeit von der Umlaufzahl und dem Mehrweganteil**



Quelle: eigene Darstellung, GVM

Das Aufkommen der Einwegpackmittel in Abhängigkeit vom Mehrweganteil stellt sich wie folgt dar:

- ▶ Bei 79 % Mehrweganteil beträgt das Einweg-Packmittelaufkommen 6,9 Tonnen.
- ▶ Bei 84 % Mehrweganteil beträgt das Einweg-Packmittelaufkommen 5,2 Tonnen.
- ▶ Bei 89 % Mehrweganteil beträgt das Einweg-Packmittelaufkommen 3,6 Tonnen.
- ▶ Bei 100 % Mehrweganteil beträgt das Einweg-Packmittelaufkommen 0,0 Tonnen.

#### 5.2.3.4 Fazit

Die berechneten Optimierungspotenziale zeigen, dass die Abfallvermeidungspotenziale bei Mehrweg-PET-Flaschen generell schneller eintreten, da die Mehrwegflaschen ein geringeres Einsatzgewicht haben.

Mehrweg-Glasflaschen hingegen benötigen hohe Umlaufzahlen, um das Verpackungsaufkommen durch die leichten Einweg-Getränkeverpackungen aus Kunststoff oder Aluminium zu unterbieten. Bei Wässern werden rund 40 Umläufe benötigt, bei Bier rund 30 Umläufe.

Die Fallbeispiele verdeutlichen aber auch, dass alle untersuchten Mehrwegflaschen einen Beitrag zur Abfallvermeidung leisten können, wenn ausreichend hohe Umlaufzahlen erreicht werden. Diese Umlaufzahlen sind ambitioniert. Sie werden derzeit nicht von allen Systemen erreicht.

In diesem Kapitel wurden ausschließlich die Abfallvermeidungspotenziale dargestellt. Weitere Indikatoren zur ökologischen Bewertung sind nicht untersucht worden.

### 5.3 Analyse der Probleme bestehender Mehrweggetränkeverpackungssysteme sowie mögliche Lösungsansätze

Die Analyse der Probleme bestehender Mehrweggetränkeverpackungssysteme wird im Folgenden in zwei Teile aufgeteilt. Im ersten Teil werden die Probleme und Herausforderungen sowie ihre Auswirkungen auf den Mehrweganteil bei Getränkeverpackungen beschrieben. Im zweiten Abschnitt werden weitere Herausforderungen herausgearbeitet, die der Verbreitung der Mehrwegsysteme – auch im europäischen Kontext – entgegenstehen. Einzelne Aspekte wurden bereits in Kapitel 5.1.1.8 bei der Beschreibung der Einflussfaktoren auf das Absinken der Mehrwegquote genannt. In diesem Kapitel wird der Fokus jedoch auf die Definition der Herausforderungen und deren Auflösung durch entsprechende Lösungsansätze und abgeleitete Maßnahmenvorschläge gesetzt.

#### 5.3.1 Probleme und Herausforderungen bestehender Mehrweggetränkeverpackungssysteme

Diese Problembeschreibung der bestehenden Mehrwegsysteme hat nicht zum Ziel, Mehrwegsysteme als nicht oder schlecht funktionierende Kreisläufe darzustellen. Vielmehr sollen die Problemfelder aufgezeigt werden, damit die Lösungsansätze darauf ausgerichtet entwickelt werden können und schließlich an genau diesen Stellschrauben greifen können.

Die Probleme der bestehenden Mehrweggetränkeverpackungssysteme, die zu einem Absinken des Mehrweganteils geführt haben, werden in der folgenden Tabelle 22 zusammengefasst. Bevor die Probleme der Mehrwegverpackungssysteme im Detail betrachtet werden, werden zunächst die zentralen Aspekte aufgezeigt, inwiefern die aufgezählten Probleme zu einer Schwächung der Mehrwegsysteme führen. Die einzelnen Aspekte sind dabei abhängig vom Mehrwegsystem unterschiedlich bedeutend. Teilweise bedingen sich die Probleme auch gegenseitig.

Das Absinken des Mehrweganteils kann nicht als monokausale Entwicklung begriffen werden, sondern muss als Zusammenspiel der verschiedenen identifizierten Probleme verstanden werden. Neben Herausforderungen, die einen direkten Einfluss auf das Absinken der Mehrwegquote haben, werden auch Herausforderungen für das ökonomische und ökologische Funktionieren des Mehrwegsystems aufgeführt, die einen indirekten Einfluss auf den Mehrweganteil haben können.

**Tabelle 22: Einfluss der identifizierten Probleme auf den Mehrweganteil**

Problem	Einfluss auf den Mehrweganteil
Steigende Convenience-Orientierung	Der Kauf und die Rückgabe von Einweggetränkeverpackungen sind für Endverbraucher*innen oftmals einfacher.
Außer-Haus-Konsum	Mehrweg-Getränkeverpackungen werden in einem Teil des Außer-Haus-Handels nicht oder nur in geringem Ausmaß angeboten. Die Getränke werden stattdessen überwiegend in Einwegverpackungen angeboten. Der Außer-Haus-Konsum hat bis 2019 fast kontinuierlich zugenommen.
Variantenvielfalt	Die Variantenvielfalt als Zusammenspiel von Produkt, Verpackung, Füllgröße etc. ist bei Einweg-Getränkeverpackungen größer als bei Mehrweg-Getränkeverpackungen.

Problem	Einfluss auf den Mehrweganteil
Anteil von Individualgebinden bei Mehrweg	Abfüller setzen vermehrt auf individualisierte Getränkeflaschen und -kästen. Die individualisierten Gebinde werden ausschließlich von einem Abfüller eingesetzt. Das erhöht einerseits die Komplexität und die Kosten des gesamten Mehrwegsystems und führt andererseits zu einem Mehraufwand bei der Redistribution von Endverbraucher*innen zum Abfüller.
Sortieraufwand für Mehrwegflaschen und -kästen	Durch die zuvor beschriebene Individualisierung der Gebinde steigt der Sortieraufwand. Ein steigender Sortieraufwand ist mit zunehmenden Betriebskosten und Konsumpreisen verbunden. Auch die Variantenvielfalt eingesetzter Verpackungen bei Mehrweg steigert den Sortieraufwand.
Entwicklung der Mehrweg-Distributionsentfernungen	Die Distributionsentfernungen steigen durch die Zunahme der Individualgebinde. Insbesondere die Redistribution bringt einen hohen logistischen Aufwand für die Abfüller mit sich, der bei Einweg-Getränkeverpackungen geringer ist. Einweg-Getränkeverpackungen werden dadurch finanziell lukrativer.
Fehlendes Angebot von Mehrweggetränkeverpackungen	Bei Einwegverpackungen muss kein Platz für die Mehrwegredistribution reserviert werden. Die Getränke werden in einigen Bereichen des Lebensmitteleinzelhandels (LEH) und des Conveniencehandels vor allem in Einwegverpackungen angeboten.
Kostenvorteile im Einwegsystem	Im Vergleich zum Mehrwegsystem kann ein Einwegsystem kurzfristig Kostenvorteile haben.
Pfandschlupf	Die Abfüller erwirtschaften mit jeder Einweggetränkeverpackung, die nicht über das Pfandsystem zurückgegeben wird, den Pfandbetrag als Einnahme. Bei Mehrwegverpackungen verbleibt der Pfandbetrag zwar auch als Einnahme, jedoch muss eine neue Mehrwegverpackung in das System eingespeist werden.
Politische Rahmenbedingungen	Es fehlt ein klar kommuniziertes politisches Ziel in Bezug auf den Mehrweganteil bei Getränkeverpackungen, auf das auch Unternehmen hinarbeiten könnten. Wie das Ziel von 70 % Mehrweganteil erreicht werden soll, ist bisher unklar.
Verbraucherinformation	Für einen Großteil der Verbraucher*innen ist auch nach über 15 Jahren Pfandpflicht für Einweg-Getränkeverpackungen nicht eindeutig, bei welchen Getränkeflaschen es sich um Einweg- und Mehrweggetränkeverpackungen handelt. Zudem betrifft die aktuelle Diskussion um Kunststoffe als Verpackungsmaterial auch die Mehrweg-Kunststoffflaschen negativ.
Internationalisierung	Die Importe und Exporte von Getränken haben auf lange Sicht zugenommen. Im internationalen Handel mit Getränken sind Mehrwegverpackungen wegen Problemen mit der Redistribution schwer einsetzbar.

Nachfolgend sollen die Herausforderungen näher erläutert werden. Die Herausforderungen sind oftmals technisch lösbar, führen aber in der Kombination zu höheren Kosten für die Abfüller.

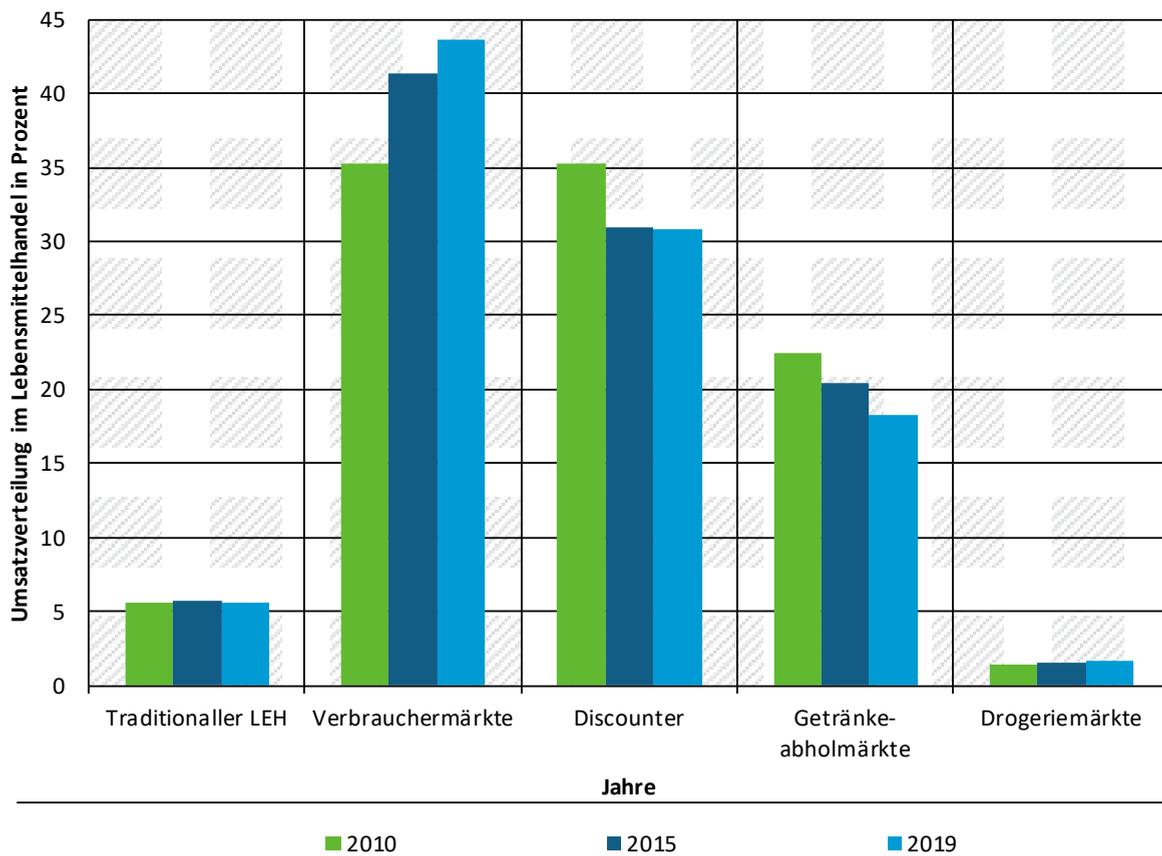
### Steigende Convenience-Orientierung

Die Convenience-Orientierung meint das Bedürfnis des Menschen nach Bequemlichkeit, Einfachheit und Zeitersparnis. Verschiedene Güter werden zunehmend gemeinsam eingekauft. Der Lebensmitteleinzelhandel hat ein vergleichsweise größeres Angebot an Einweg-Getränkeverpackungen oder in einem Teil des Discountmarkts ausschließlich Einweg-Getränkeverpackungen im Sortiment.

Die Redistribution von Einweg-Getränkeverpackungen im Lebensmitteleinzelhandel ist deutlich einfacher als die Redistribution von Mehrweg-Getränkeverpackungen, da Händler nur Mehrwegverpackungen der gleichen Art, Form und Größe zurücknehmen müssen. Viele Mehrweg-Getränkeverpackungen lassen sich im Lebensmitteleinzelhandel folglich nicht zurückgeben, wenn diese im Getränkefachhandel erworben wurden.

Die folgende Abbildung 32 verdeutlicht den großen Anteil, den Discounter am Umsatz mit alkoholfreien Getränken (inkl. Wasser) haben. Der Verbrauchsanteil des Discount-Bereichs nach Menge liegt weitaus höher, da vermehrt preisgünstige Getränke vertrieben werden. Getränkeabholmärkte, die zum überwiegenden Anteil Getränke in Mehrwegverpackungen anbieten, verlieren nach Umsätzen Marktanteile.

**Abbildung 32: Umsatzverteilung mit alkoholfreien Getränken im Lebensmittelhandel 2010-2019**



IRI 2020, eigene Darstellung, GVM

Auch der steigende Absatz von Convenience-Produkten ist eine Herausforderung für die Mehrwegsysteme. Diese Produkte werden fast ausschließlich in Einweggetränkeverpackungen

vertrieben, da sie nach dem Konsum möglichst einfach zurückgegeben oder im Falle von pfandfreien Getränkeverpackungen entsorgt werden können.

### **Außer-Haus-Konsum**

Der Außer-Haus-Konsum hat in den vergangenen 20 Jahren stark zugenommen. In Teilen des Außer-Haus-Handels, wie Tankstellen, Kiosken, Imbissbetrieben oder der Schnellgastronomie, werden Getränke in Mehrwegverpackungen jedoch häufig nicht angeboten.

Einweg-Getränkeflaschen und Getränkedosen haben im Außer-Haus-Konsum gegenüber den Mehrweggebinden Vorteile. Zum einen sind sie leichter als die Mehrwegalternativen. Zudem sind die Einweg-PET-Flaschen und Getränkedosen im Vergleich zu Mehrweg-Glasflaschen bruchsfest.

Die genannten Gewichtsvorteile sowie der Aspekt der Bruchfestigkeit sprechen auch im Vorratskauf von Getränken für Einwegverpackungen.

### **Varietätsvielfalt im Konsum**

Unter der Varietätsvielfalt wird das Bedürfnis nach dem vielfältigen Konsum verstanden. Für unterschiedliche Anlässe präferieren die Endverbraucher\*innen verschiedene Kombinationen aus den folgenden Kriterien:

- ▶ Produkt
- ▶ Füllgröße
- ▶ Verpackung
- ▶ Form

Selbstverständlich gibt es diesen Trend auch bei Mehrwegflaschen, beispielsweise ausgedrückt durch das Erstarben der Euro-Flasche, da viele Brauereien diese für ihre hellen Biere einsetzen. Einweggetränkeverpackungen können das Bedürfnis nach Vielfalt jedoch sehr viel besser bedienen, da die Anzahl der Kombinationsmöglichkeiten deutlich größer ist.

### **Anteil von Mehrweg-Individualgebinden**

Der Anstieg der Individualgebinde wurde bereits in Abschnitt 5.1.1.6 näher erläutert. Aus Branchenkreisen wird darauf verwiesen, dass die Umsätze durch den Umstieg auf Individualgebinde in der Regel nicht höher seien als mit Poolgebinden. Neben den Individualflaschen können auch Individualkästen zu Problemen führen. Selbst bei der Verwendung von Poolflaschen werden insbesondere im Bierbereich Individualkästen benutzt. Dies hat zur Folge, dass die Redistribution immer zum ursprünglichen Abfüller erfolgen muss.

Der Umstieg auf Mehrwegindividualflaschen wird häufig mit besseren Marketingmöglichkeiten begründet. Außerdem heißt es aus verschiedenen Branchenkreisen, dass die großen Abfüller sich überproportional an der Poolpflege beteiligen würden, da sie ein größeres Interesse daran hätten, ihre Produkte in gut erhaltenen und ansehnlichen Getränkeflaschen zu vermarkten. Ein Teil der Getränkeunternehmen habe als „Trittbrettfahrer“ von der Poolpflege der anderen Abfüller profitiert. Für andere Abfüller hatte die Umstellung der Unternehmen auf Individualflaschen dann zur Folge, dass sie höhere Aufwendungen für die Poolpflege hatten und haben.

Für Endverbraucher\*innen bedeutet ein hoher Anteil insbesondere von Individualkästen eine erschwerte Rückgabe der Getränkeverpackungen. Denn Einzelhändler sind nur verpflichtet, diejenigen Getränkekästen zurückzunehmen, die sie im Sortiment führen. Insbesondere bei

regionalen Getränkemarken oder Spezialitäten, die nur bei bestimmten Einzelhändlern angeboten werden, führt das für Endverbraucher\*innen zu einer erschwerten Rückgabe der Mehrwegkästen. Im Vergleich zu Einweg-Getränkegebinden, die bei jedem Einzelhändler ab 200 qm Verkaufsfläche, der die gleiche Materialart führt, zurückgegeben werden können, ist die Rückgabe im Mehrwegsystem dadurch deutlich aufwendiger für Endverbraucher\*innen.

### **Sortieraufwand für Mehrwegverpackungen**

Der Sortieraufwand ist in den vergangenen Jahren erheblich angestiegen, insbesondere durch die höhere Anzahl von Individualflaschen und -kästen. Das hat einerseits zur Folge, dass der Anteil der sortenrein zurückgeführten Leergutpaletten zurückgegangen ist und es zudem zu starken Durchmischungen von Mehrwegflaschen innerhalb der Kisten kommt.

Bereits 2016 beklagte der Bundesverband Getränkefachgroßhandel (BV GFGH), dass der Anteil der sortenrein zurückgeführten Leergutpaletten bei weit unter 10 Prozent liege (BV GFGH 2016). Hinzu kommen Durchmischungen von bis zu einem Drittel Fremdkästen pro Palette, die von Akteuren der Getränkeindustrie angeprangert werden.

Der Sortieraufwand ist aktuell jedoch keine technische Hürde, da Sortieranlagen mit der derzeitigen Anzahl von unterschiedlichen Gebinden zurecht kommen. Die Herausforderungen der Sortierung ergeben sich in der finanziellen Umverteilung der zunehmenden Sortierkosten.

Derzeit zahlen alle für die komplexe Sortierung der Flaschen, aber nur die Nutzer\*innen von Individualflaschen profitieren.

Die Reinigung und Ausschleusung beschädigter oder verunreinigter Flaschen war in der Vergangenheit eine Herausforderung für die Mehrwegsysteme. Mit zunehmender Automatisierung und technisch einwandfreien Lösungen sind aber heute viele technische Herausforderungen gelöst. Die Produktsicherheit in Mehrwegflaschen ist gewährleistet.

Ökonomisch ist der hohe Sortieraufwand nach wie vor eine große Belastung der Mehrwegsysteme.

Flaschen- und Kästenverluste nehmen mit einem zunehmenden Individualanteil zu. Wenn ein Abfüller oder Sortierzentrum Flaschen aussortiert und in einem begrenzten Zeitraum nicht genügend Flaschen und Kästen eines Abfüllers zusammenkommen, werden diese aus ökonomischen Gründen der Verwertung zugeführt, da sich der Transport zum ursprünglichen Abfüller nicht lohnt.

### **Entwicklung der Mehrweg-Distributionsentfernungen**

Die Distributionsentfernungen sind durch den Anstieg der Individualflaschen, die nur an einem oder wenigen Standorten abgefüllt werden, gestiegen. Die Individualflaschen werden nicht wie die Poolflaschen zum nächstgelegenen Abfüller geliefert, sondern zum nächsten Abfüllstandort, der die Individualflaschen verwendet. Für 2014 wurden im Rahmen der „Getränke Impuls Tage“ die jährlichen sogenannten Sortierkilometer von Vertretern der Getränkebranche auf 400 Mio. Kilometer geschätzt. Aktuelle Daten über das Volumen von Sortierfahrten gibt es nicht.

Welchen Einfluss die Individualflaschen auf die Distributionsentfernungen haben, kann nicht beziffert werden. Hierbei müssen unter anderem die regionale, überregionale und nationale, in Ausnahmen auch internationale Distribution, der verschiedenen Getränkesegmente berücksichtigt werden.

### **Fehlendes Angebot von Mehrweggetränkeverpackungen**

Ein Teil des Discount-Lebensmitteleinzelhandels bietet keine Mehrweggetränkeverpackungen oder nur für einen Teil des Getränkesortiments Mehrwegverpackungen an. Die

Mehrwegverpackungen beschränken sich in der Regel auf das Getränke-segment Bier. In Folge des zunehmenden Absatzes von Getränken über den LEH ist bei einem Teil des LEHs für Endverbraucher\*innen kein Mehrweg zur Auswahl vorhanden. Die Einzelhändler bieten stattdessen Getränke in Einweggetränkeverpackungen an.

Zur Verdeutlichung: In 2019 machten Lebensmitteleinzelhändler, bei denen keine Mehrweggetränkeverpackungen im Sortiment vorhanden waren, rund 44 % des gesamten Umsatzes des Lebensmitteleinzelhandels aus (BVE 2020).

Auch in anderen Bereichen, insbesondere im Außer-Haus-Bereich, etwa an manchen Tankstellen, an Flughäfen und in Convenience-Stores gibt es wie bereits beschrieben oft kein Mehrwegangebot.

### **Mögliche kurz- und mittelfristige Kostenvorteile im Einwegsystem**

Die Kostenvorteile im Einwegsystem können auf verschiedenen Ebenen bewertet werden. Die Teilbereiche Logistik und Redistribution können im Vergleich zu den Mehrwegsystemen je nach Ausgestaltung kurz- und mittelfristige Kostenvorteile für die Einwegsysteme aufweisen. Setzt der Einzelhandel ausschließlich auf die Redistribution von Einweggetränkeverpackungen, werden die Kosten für die Rücknahmelogistik für Mehrweggetränkeverpackungen eingespart.

Es ist sicher, dass bei großen Abfüllmengen in Einweg-Getränkeverpackungen auch die Abfüllung langfristig Kostenvorteile bringt. Stellt man das gesamte System gegenüber, zeigen sich systematische Kostenvorteile im Einwegsystem, insbesondere durch den Wegfall der Leergutsortierung und geringere Logistikkosten. Mit einem abnehmenden Packmitteleinsatz nehmen die Kosten für den Materialeinsatz und die Transportlogistik weiter ab (DIW ECON 2016).

### **Pfandschlupf**

In den pfandpflichtigen Getränkebereichen kommen für die Abfüller zusätzliche Einnahmen durch den sogenannten Pfandschlupf zustande. Jedes einwegpfandpflichtige Getränkegebinde, das nicht über den Handel zurückgeführt wird, bringt dem abfüllenden Unternehmen zusätzlichen Umsatz und Gewinn. Bei den Eigenmarken des Handels bleibt der Pfandschlupf dann im Handelsunternehmen.

Als Folge dieser Kostenvorteile kann der Einzelhandel einzelne Getränke in Einweggetränkeverpackungen zu vergleichsweise sehr günstigen Preisen anbieten, die im Mehrwegsystem nicht möglich sind.

Bei einer Rücklaufquote von 96 % darf die Bedeutung des Pfandschlupfs mit durchschnittlich 1 Cent pro Verpackung aber auch nicht überbewertet werden.

### **Fehlende Verbindlichkeit rechtlicher Vorgaben**

Es ist unklar, wie die Zielvorgabe von 70 %-Mehrweganteil, die im VerpackG definiert wird, erreicht werden soll oder durch entsprechende Maßnahmen durchgesetzt werden kann. Für Abfüller, insbesondere für kleine und mittelständische, ist eine klare politische Positionierung wichtig, da Investitionen in eine Einweg- oder Mehrweg-Abfülllinie mindestens mittelfristig eine Richtungsentscheidung sind.

### **Nicht ausreichende Verbraucherinformation**

Die Unterscheidung von pfandpflichtigen Einweg- und Mehrwegflaschen fällt vielen Verbraucherinnen und Verbrauchern offensichtlich schwer. Das belegen verschiedene Befragungen. 2019 gaben 45 Prozent der Befragten in der vom Arbeitskreis Mehrweg beauftragten Verbraucherbefragung an, dass alle Pfandflaschen wiederbefüllt werden (AK

Mehrweg 2020). Auch in den Vorjahren wurden ähnliche Ergebnisse ermittelt. Bei der jüngsten Befragung gaben dies nur noch 42 Prozent an (AK Mehrweg 2021). Gleichwohl ist klar, dass es auf Verbraucherseite nach wie vor eine große Unwissenheit über die Wiederbefüllung von Einweg-Pfandflaschen in Deutschland gibt.

Zudem scheint es bei Verbraucherinnen und Verbrauchern eine zunehmende Ablehnung von Kunststoffflaschen im Allgemeinen zu geben. Davon sind sowohl Mehrweg- als auch Einwegkunststoffflaschen betroffen. Im Jahr 2019 ist die in Mehrweg-PET verkaufte Menge Wasser um 10 Prozent zurückgegangen. Auch bei Erfrischungsgetränken gab es einen Rückgang von 5,9 Prozent. Der Verbrauch in Mehrweg-Glasflaschen ist hingegen stark angestiegen, bei Wässern um 5,8 Prozent, bei Erfrischungsgetränken um 5,2 Prozent. Aus ökobilanzieller Perspektive hat die Mehrweg-PET-Flasche in der Vergangenheit bei weiten Transportentfernungen am besten abgeschnitten, wird von den Verbraucherinnen und Verbrauchern aber offenbar nicht als klimafreundliche Verpackung wahrgenommen.

### **Versorgungsunsicherheit mit Mehrweggetränkeverpackungen**

In Spitzenzeiten, meist in den sehr warmen Sommerphasen, kommt es bei Mineralbrunnen und Brauereien regelmäßig zu einem Leergutengpass. Die Verbraucher\*innen kaufen kurzfristig größere Mengen Getränke ein, bringen das Leergut aber nicht zeitnah zurück.

In Einzelfällen führt das so weit, dass die Abfüller nur noch so viel Ware an die Getränkehändler liefern, wie sie Leergut zurückerhalten.

Dabei liegt kein grundsätzliches Problem des Mehrwegsystems dahinter, da genug Mehrwegflaschen und -kästen im Umlauf sind. In den Spitzenzeiten wird das Leergut lediglich nicht schnell genug wieder in den Mehrweg-Kreislauf eingespeist. Eine Vergrößerung der Mehrwegpools für die Spitzenzeiten ist nicht kosteneffizient, da in der restlichen Zeit das „überschüssige“ Leergut gelagert werden muss.

Eine potenzielle Versorgungsunsicherheit entsteht auch durch die steigende Nachfrage nach Mehrweg-Glasflaschen. Besonders betroffen sind dabei die Getränkesegmente Wasser und Saft. Ein Problem liegt in der Beschaffung von qualitativ hochwertigen Neufaschen, da die Glasindustrie aktuell die stark ansteigende Nachfrage nicht immer bedienen kann.

### **Internationalisierung**

Der Außenhandel mit Getränken ist angestiegen. Das betrifft sowohl den Import von abgefüllten Getränken nach Deutschland, als auch den Export abgefüllter Getränke ins Ausland.

Insbesondere zwei Gründe sprechen im Außenhandel mit Getränken für den Einsatz von Einwegverpackungen:

- ▶ Das geringere Transportgewicht, da Einwegverpackungen und auch die Sammelverpackungen leichter sind als die Mehrwegalternativen
- ▶ Die Rückführung des Leerguts ist nicht notwendig.

### **5.3.2 Probleme bei der weiteren Verbreitung der Mehrwegsysteme**

Neben den Problemen, die sich aktuell in den Mehrwegsystemen ergeben und zu einem Absinken des Mehrweganteils am Getränkeverbrauch geführt haben, werden hier die Probleme und Herausforderungen thematisiert, die sich für an Mehrweg interessierte Abfüller in den bereits pfandpflichtigen Getränkesegmenten ergeben. Dabei gehen wir auch auf Getränkesegmente ein, in denen keine Pfandpflicht vorliegt und keine Mehrwegsysteme etabliert sind.

### Umstieg auf / Einstieg in den Mehrweg-Getränkemarkt

Unternehmen, die in den Mehrweg-Getränkemarkt einsteigen wollen, befinden sich in einem Graubereich, wenn es keinen bestehenden Mehrwegkreislauf mit Rückführung, Reinigung und Wiederbefüllung gibt. Wenn auch kleine Abfüller den gesamten Mehrwegzyklus abdecken wollen oder müssen, steigen die Erstinvestitionskosten stark an, um den geschlossenen Mehrwegkreislauf garantieren zu können.

Die Wahl des Packmittels ist eine unumgängliche Frage der Vertriebsidee. Wenn ausschließlich in Mehrweggetränkeverpackungen abgefüllt werden soll, fällt folglich derzeit ein Teil des Einzelhandels und Außer-Haus-Marktes für den Vertrieb der Getränke weg.

### Grenzübergreifende Flaschennutzung / International differenzierte Pfandhöhe

Für Unternehmen, die Getränke in einheitlichen Flaschen abfüllen und im In- und Ausland vertreiben, ist das Mehrwegsystem sehr komplex, beispielsweise bei Steinieflaschen in Belgien und Deutschland oder Longneckflaschen in Österreich und Frankreich.

Obwohl die gleichen Flaschen eingesetzt werden, können die Mehrwegflaschen nicht grenzübergreifend eingesetzt werden, da die Pfandbeträge im Ausland unterschiedlich sind. Die folgende Tabelle 23 gibt einen Überblick über gängige Pfandsätze für Bierflaschen in verschiedenen EU-Ländern. Für einzelne Flaschen oder Vertriebswege gelten auch andere Pfandsätze.

**Tabelle 23: Pfandhöhe für Bier-Mehrwegflaschen in verschiedenen EU-Ländern (Quelle: GVM)**

Land	Pfandhöhe Mehrwegflaschen
Belgien	0,10 €
Deutschland	0,08 €, 0,15 €
Estland	0,10 €
Niederlande	0,10 € bis 0,20 € (abhängig von der Flaschengröße, freiwillig)
Österreich	0,09 € (freiwilliges Pfand)
Schweden	0,06 € bis 0,20 €
Tschechien	0,11 € (umgerechnet)

### Mehrweg in nicht-pfandpflichtigen Getränkesegmenten

Der Einzel- und Fachhandel fordert bei höherpreisigen Getränken wie Wein oftmals Einwegflaschen, da diese ansehnlicher aussehen und folglich besser vermarktet werden können. Wird ein Wein für mehrere Euro pro Flasche angeboten, sollen die Weinflaschen keine Scuffingringe aufweisen.

Solange die Preise für Neuglas niedrig sind, wird von Seiten der Winzer und/oder Abfüller auch auf Einwegflaschen zurückgegriffen.

In der Getränkebranche, insbesondere in der Bierbranche, gab es in den vergangenen Jahren Forderungen zur Erhöhung, beispielsweise für Bierflaschen von 0,08 € auf 0,15 € und von 1,50 € auf mindestens 2 € für Getränkekästen. Der neue Pfandbetrag muss auch nach wie vor unter den Beschaffungskosten für neue Mehrwegflaschen und -kästen liegen, damit die Abfüller weiterhin einen Anreiz haben, Mehrwegflaschen möglichst häufig zu nutzen.

Je niedriger der Versatz zwischen neuen Mehrwegverpackungen und gebrauchten Mehrwegverpackungen ist, desto geringer ist der finanzielle Mehraufwand der Poolpflege im Vergleich zum Einkauf von Neufaschen. Dabei muss ebenfalls bedacht werden, dass ein daraus resultierendes früheres Aussortieren von Mehrwegflaschen aufgrund der vergleichsweise geringen Kosten zur Poolpflege ökologisch nicht sinnvoll ist.

Die wesentliche Herausforderung, die mit der Erhöhung der Pfandbeträge einhergeht, resultiert aus der notwendigen Übergangszeit für die Umstellung der Pfandbeträge. In dieser Übergangszeit sind Getränkeflaschen und -kästen im Umlauf, die mit unterschiedlichen Pfandsätzen gekauft wurden. Es bräuchte also eine eindeutige Kennzeichnung, welche Gebinde mit welchem Pfandbetrag gekauft wurden. Je „sicherer“ der Übergang ausgestaltet werden soll, beispielsweise durch Kennzeichnungssysteme, desto anspruchsvoller und kostenintensiver werden die Umstellungen.

Höhere Pfandbeträge könnten unter Umständen auch die Häufigkeit der einmaligen Nutzung und Entsorgung durch Verbraucher\*innen reduzieren. Hierdurch könnte die Rückgabequote von Mehrwegverpackungen steigen und damit verbunden auch die Umlaufzahl der Mehrwegverpackungen.

Allerdings führt ein höherer Pfandbetrag auch zu einem höheren Einkaufspreis von Getränken in Mehrwegverpackungen für die Endverbraucher\*innen. Wie zuvor bereits ausgeführt wurde, haben die niedrigpreisigen Einweggetränke zu einer Erosion von Mehrwegverpackungen beigetragen. Mit höheren Pfandbeträgen könnte dieser Effekt unterstützt werden. Denn nicht alle Endverbraucher\*innen orientieren sich bei ihrer Kaufentscheidung am Preis ohne Pfand, viele auch am Abgabepreis inkl. des Pfands.

### **5.3.3 Mögliche Handlungsansätze**

#### **Mehrweg-Pfandbeträge EU-weit harmonisieren**

Die Änderung der Pfandbeträge ist langfristig ein Projekt, das bei einer gut vorbereiteten Umsetzung möglich ist. Mit Hinblick auf das Ziel, ein europäisches Mehrwegsystem aufzubauen, erscheint es jedoch nicht sinnvoll, kurz- bis mittelfristig über eine Änderung der Pfandbeträge in Deutschland nachzudenken. Vielmehr sollte sich mindestens das grenznahe Ausland mit einer europäischen Harmonisierung der Pfandbeiträge beschäftigen, um Mehrwegverpackungen grenzübergreifend nutzen zu können. Auf eine vorübergehende Lösung für die grenzübergreifende Mehrwegnutzung wird untenstehend eingegangen.

#### **Nationale Verpackungssteuer**

Auf Getränkeverpackungen wird eine zusätzliche Steuer beim Inverkehrbringen erhoben. Die Steuersätze werden für die verschiedenen Getränkeverpackungen so festgelegt, dass Mehrwegverpackungen steuerlich bessergestellt werden als Einweggetränkeverpackungen.

Eine solche Forderung nach einer Verpackungssteuer wird bereits seit einigen Jahren von Umweltverbänden gestellt. Die Folge einer Besteuerung von allen Getränkeverpackungen wäre eine Zunahme der Preise für alle Getränke. Der Preis für Getränke in Mehrwegverpackungen würde jedoch deutlich geringer ansteigen als der Preis für Getränke in Einwegverpackungen.

Basis für die Berechnung des Steuersatzes könnte im einfachsten Fall die Anzahl der in Verkehr gebrachten Getränkeverpackungen sein. Es gibt aber auch komplexere Vorschläge, wie die des NABU, der die bei der Herstellung der Verpackung anfallenden CO<sub>2</sub>-Emissionen als Bemessungsgrundlage nimmt. Das Öko-Institut hat die Auswirkungen einer Verpackungssteuer im Auftrag des NABU 2009 im Rahmen einer Studie geprüft (Dehoust et. al. 2009). Durch verschobene Packmittelaufgliederungen, reduzierte Flaschengewichte und erhöhte

Rezyklatanteile müssen die Höhe des Steuersatzes sowie Auswirkungen sicherlich aktualisiert werden. Zudem braucht es für Mehrwegverpackungen eine Festlegung zur Poolpflege, wenn nur das Erstinverkehrbringen von Neufaschen besteuert wird.

Die Ausweitung der CO<sub>2</sub>-Steuer auf Getränkeverpackungen ist ebenfalls denkbar. Auch für die CO<sub>2</sub>-Steuer sind die anfallenden CO<sub>2</sub>-Äquivalente die Bemessungsgrundlage der Steuer. Bisher sind nur die Sektoren Wärme und Verkehr von der Steuer betroffen. Hintergrund der Einführung ist der Klimaschutz. Durch die Ausweitung der CO<sub>2</sub>-Steuer auf Getränkeverpackungen kann die Mehrwegförderung möglicherweise auch kommunikativ besser als Teil des Klimaschutzes beworben werden, wengleich eine Lenkungswirkung bei den derzeitigen Preisen pro Tonne CO<sub>2</sub> nicht zu erwarten ist.

Da mit der Steuer aber das Ziel verfolgt werden soll, den Mehrweganteil zu steigern, kann auch nur eine Besteuerung von Einweg-Getränkeverpackungen vorgesehen werden.

### **Lenkungsabgabe auf Einweg-Getränkeverpackungen**

Auf Einweg-Getränkeverpackungen wird zusätzlich zum Pfand eine Lenkungsabgabe erhoben. Dies kann entweder pro Einweg-Getränkeverpackung erfolgen oder über die in Verkehr gebrachte Tonnage.

Bisher wird von Umweltverbänden die Lösung über die Verpackungsanzahl gefordert. Die geläufigste Forderung sind 0,20 € zusätzliche Abgaben auf Einweg-Getränkeverpackungen. Wird jedoch die Tonnage der in Verkehr gebrachten Getränkeverpackungen als Grundlage herangezogen, wird ein weiterer Anreiz zur Gewichts- und Ressourcenschonung bei Einweggetränkeverpackungen gesetzt.

Die Lenkungsabgabe führt dazu, dass die preislichen Unterschiede zwischen Getränken in Einweg- und Mehrweggetränkeverpackungen angepasst oder ausgeglichen werden.

### **Zertifikatehandel**

Als Zertifikate werden Lizenzen zur Abfüllung bzw. zum in Verkehr bringen von Getränken in Einwegverpackungen verstanden. Der Gesetzgeber kann so eine maximale Menge definieren, die in Einweg-Getränkeverpackungen in Verkehr gebracht werden darf. Die Abfüller können dann auf die Zertifikate bieten.

Der Gesetzgeber kann dadurch sowohl die in Einweg-Getränkeverpackungen abgefüllte Größenordnung steuern und begrenzen als auch zusätzliche Einnahmen generieren.

Es ist denkbar, die Zertifikate auf verschiedene Bemessungsgrundlagen zu beziehen. Infrage kommen unter anderem die abgefüllte Menge in Einweggetränkeverpackungen, die Anzahl der in Verkehr gebrachten Verpackungen oder das Verpackungsgewicht der in Verkehr gebrachten Verpackungen. Mit der ersten Variante lässt sich die in Verkehr gebrachte Füllmenge, die als Bemessungsgrundlage für den Anteil der Getränke in Mehrwegverpackungen in Deutschland genutzt wird, exakt bestimmen. Mit den anderen Zielgrößen kann nur eine Größenordnung der Füllmenge bestimmt werden.

Der Zertifikatehandel wurde bereits im Rahmen vorheriger Untersuchungen als Instrument geprüft. Dabei wurden einerseits aus wirtschaftlicher Sicht die hohe Komplexität und die Kosten als hinderliche Faktoren ausgemacht. Zudem ist eine Beschränkung der Mengen auf Vereinbarung mit dem EU-Recht zu prüfen.

### **Mittelverwendung potenzieller Erlöse**

Die potenziellen Erlöse aus den genannten ökonomischen Lösungsansätzen können – sofern es sich nicht um Steuern handelt – in Maßnahmen zur Mehrwegförderung fließen. Einzelne Maßnahmen

zur Mehrwegförderung, die finanziell gefördert werden könnten, werden in den folgenden Abschnitten vorgestellt.

### **Erhöhung des Einweg-Pfands**

Die Einführung des Pfands auf Einweggetränkeverpackung hat, wie bereits beschrieben, nicht zu einer Sicherung des Mehrweganteils geführt. Die Erhöhung des Pfandsatzes für Einweggetränkeverpackungen könnte jedoch zu einer neuen Lenkungswirkung führen.

Die Umsetzung der Pfanderhöhung auf Einweg-Getränkeverpackungen sollte im Vergleich zur Erhöhung der Pfandsätze auf Mehrwegflaschen einfacher möglich sein, da die einzelnen Chargen individuell etikettiert werden können. Die Rücknahme von Einweggetränkeverpackungen erfolgt größtenteils über Automaten. Diese müssten softwareseitig angepasst werden, um die unterschiedlichen Pfandsätze zu erkennen.

In Verbindung mit diesem Ansatz ist es zwingend notwendig, den Pfandschlupf – wie im folgenden Abschnitt ausgeführt – nicht bei den Inverkehrbringern von Einwegverpackungen zu belassen. Bleibt der Pfandschlupf bei den Abfüllern, werden ihnen zusätzliche Erlöse durch nicht im Handel zurückgeführte Einweg-Getränkegebilde ermöglicht.

### **Auflösung des Pfandschlupfs**

Es ist allgemein bekannt, dass die Beteiligung am DPG-Pfandsystem deutlich kostengünstiger ist als die Beteiligung der Einweggetränkeverpackungen über die dualen Systeme. Im „Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz und in anderen Gesetzen“ wird von durchschnittlichen Einsparungen für Erstinverkehrbringer von Kunststoffflaschen um rund 89 Tausend Euro pro Jahr und um rund 11 Tausend Euro für Erstinverkehrbringer von Dosen ausgegangen.

Als „Pfandschlupf“ wird die Differenz zwischen dem eingekommenen und dem wieder ausbezahlten Pfand verstanden. Jedes einwegpfandpflichtige Getränkegebilde, das nicht über den Handel zurückgeführt wird, bringt dem Abfüller einen zusätzlichen Umsatz ein.

Von dem Pfandschlupf profitieren die Abfüller, deren Getränkeverpackungen nicht über das DPG-Pfandsystem zurücklaufen. Um den Pfandschlupf aufzulösen oder mindestens zu verringern, könnte geprüft werden, ob die beteiligten Abfüller dazu verpflichtet werden, die nicht über das Pfandsystem, sondern über die haushaltsnahe Sammlung zurückgeführten Einweggetränkeverpackungen, bei dualen Systemen beteiligen zu müssen.

Die Sonderregelung der Beteiligung kann über zwei Wege führen, die im Folgenden skizziert werden. Für beide Wege ist u.a. eine Beteiligung an einem oder mehreren dualen Systemen notwendig.

- ▶ Es werden alle in Verkehr gebrachten Einweggetränkeverpackungen beteiligt. Nach einem Geschäftsjahr werden die über das Pfandsystem zurückgelaufenen, d. h. gegengerechneten Einweggebilde von der Beteiligungsmenge abgezogen und die Beteiligungsentgelte für diese Einweggebilde erstattet.
- ▶ Auf Basis von Clearingdaten aus den letzten Geschäftsjahren können die Inverkehrbringer von bepfandeten Einweggetränkeverpackungen eine Erwartungsmenge bei den dualen Systemen beteiligen. Der Erwartungswert setzt sich aus der Anzahl der Einweggetränkeverpackungen und einem Durchschnitt aus vergangenen Clearingquoten zusammen. Nach einem Geschäftsjahr wird die Differenz zwischen der Erwartungsmenge und der tatsächlich zu beteiligenden Menge nachträglich beteiligt oder erstattet.

Alle dazu notwendigen Daten sind bei den Abfüllern vorhanden. Nach einem Geschäftsjahr muss lediglich ausgewertet werden, welche Produkte in welchen Füllgrößen gegengerechnet wurden. Die stückzahlbezogenen Clearingdaten müssen für die Beteiligung in die Tonnage umgerechnet werden.

Mehrweggetränkeverpackungen sind ebenfalls wie bepfandete Einweggetränkeverpackungen nicht systembeteiligungspflichtig. Ob die Regelung zur Beteiligung dual entsorgter Verpackungen und die Offenlegung des Stoffstroms auch für Mehrwegverpackungen gelten soll, muss geprüft werden.

### **Förderung von (individualisierten) Poolkästen**

Der Staat kann sich finanziell an der Entwicklung eines oder mehrerer Poolssysteme für Getränkekästen beteiligen. Die Umstellung der Getränkekästen von Individualkästen auf Poolkästen verursacht bei den Abfüllern große Kosten. Denn die Kästen werden über mehrere Jahre eingesetzt.

Eine finanzielle Beteiligung am Umstieg auf Poolkästen könnte wie folgt aussehen:

- ▶ Die Abfüller schleusen weiterhin ihre Individualkästen nach den bisherigen Standards aus. In einer vordefinierten Zeit wird der Zukauf von Poolkästen durch den Staat finanziert. Die eingesparten Zukaufkosten können dafür eingesetzt werden, die Logistiksysteme auf die neuen Poolkästen umzustellen und ein Mehrwegkästenmanagement zu etablieren, dem das Bestandsmanagement übertragen wird.
- ▶ Die Abfüller haben bei den Poolkästen ähnlich wie bei Mehrweg-Poolflaschen die Möglichkeit, die Poolkästen zu individualisieren. Die Individualisierung kann über Einweg- oder wiederverwendbare Bestandteile, z. B. austauschbare Metallbrandings, auf einer oder mehreren Seiten des Getränkekastens möglich sein. Diese Bestandteile können dann immer noch – mit vergleichsweise geringen Aufwand - zwischen den Abfüllern getauscht werden.

Nach der beschriebenen Übergangsphase wird der Zukauf von Mehrweggetränkeverpackungen nicht mehr vom Gesetzgeber übernommen. Die Kosten des Getränkekästen-Pools sollten die Kosten der Individualkästenpflege nicht übersteigen.

Eine zweite Möglichkeit besteht im Verbot von Individualkästen. Die Abfüller werden durch das Verbot zum Einsatz von brancheneinheitlichen Poolkästen gezwungen.

Auch durch branchenweite Selbstverpflichtungen können Standards für Kästen vereinbart werden. Dadurch würde die Kästenvielfalt reduziert.

### **Förderung von Poolflaschen**

Das Vorgehen zu Poolkästen kann auch auf Poolflaschen übertragen werden, um die Variantenvielfalt verschiedener Gebinde am Markt zu reduzieren.

Zugleich kann so der hohe Aufwand für die Sortierung und Tauschfahrten reduziert werden.

### **Mehrwertsteuersenkung für Getränke in Mehrweggetränkeverpackungen**

In Getränkeverpackungen verkaufte Getränke, mit wenigen Ausnahmen von Milch und Milchgetränken, werden mit 19 Prozent Mehrwertsteuer belegt.

Eine Senkung der Mehrwertsteuer auf Getränke in Mehrweggetränkeverpackungen von 19 % auf den reduzierten Mehrwertsteuersatz von 7 % würde zu einer deutlichen Vergünstigung der Getränke führen. Werden Einweggetränkeverpackungen weiterhin mit dem regulären

Mehrwertsteuersatz besteuert, wird der preisliche Versatz zwischen Getränken in Mehrweg- und Einweggetränkeverpackungen reduziert.

Ob eine Senkung der Mehrwertsteuer für einzelne Verpackungen möglich ist, muss geprüft werden. Die eigentliche Entscheidungsgrundlage für den ermäßigten Mehrwertsteuersatz ist die Einordnung als Grundbedarf. Es bedarf hier also einer Änderung des Umsatzsteuergesetzes (UStG).

### Einführung eines europäischen Mehrwegfonds für Abfüller

Um Mehrwegflaschen grenzübergreifend nutzen zu können, bedarf es einer Angleichung der Pfandbeträge. Bisher sind die Pfandsätze auf Mehrwegflaschen in den grenznahen Ländern unterschiedlich.

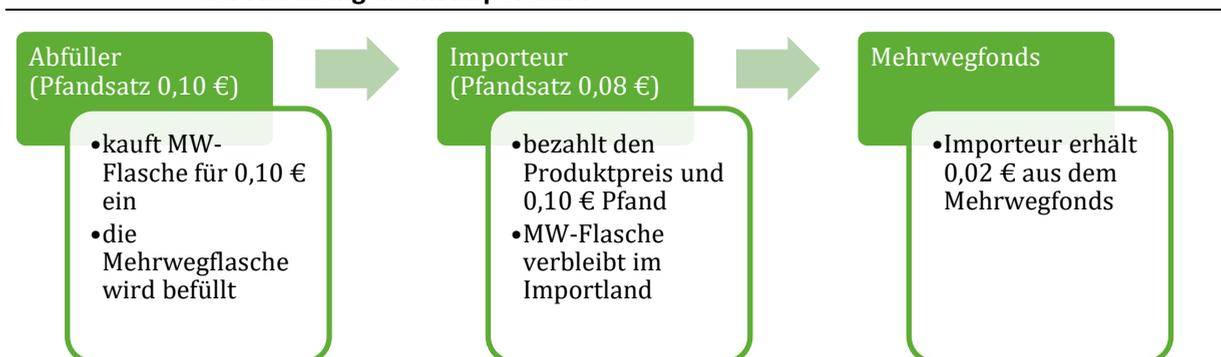
Bis es zu einem einheitlichen Pfandsystem kommt, könnten die EU-Staaten über einen Ausgleichsfonds für Unternehmen die grenzübergreifende Nutzung von Mehrwegflaschen ermöglichen. Zunächst bietet es sich an, dies ausschließlich für Getränkeflaschen anzubieten, die grenzübergreifend genutzt werden, beispielsweise NRW- oder Steinieflaschen. Bei Bier-Glasflaschen unterscheiden sich die Pfandsätze um wenige Cent, wie bereits in Tabelle 23 erläutert wurde.

Ein Ausgleichsfonds könnte wie folgt ausgestaltet sein:

- ▶ Importeure, die gefüllte Mehrwegflaschen aus einem Land mit einem höheren Pfandsatz einkaufen, erhalten einen Ausgleich in Höhe der Pfanddifferenz aus dem Mehrwegfonds.
- ▶ Exporteure, die Mehrwegflaschen in ein Land mit höheren Pfandsatz verkaufen, bezahlen die Pfanddifferenz in den Mehrwegfonds.
- ▶ Die Ausgleichszahlungen werden nur für befüllte Mehrwegflaschen gezahlt. Ein Import oder Export von leeren Mehrwegflaschen zur Abfüllung ist nicht möglich.
- ▶ Wenn die Bilanz des Mehrwegfonds negativ ist, übernehmen die beteiligten Staaten die übrige Summe.

Die folgenden Abbildungen stellen die Funktionsweise des Mehrwegfonds schematisch dar. Abbildung 33 zeigt ein Beispiel mit einem Abfüller, der in einem Land mit einem höheren Pfandsatz abfüllt als in dem Land, in das die Mehrwegflaschen exportiert werden.

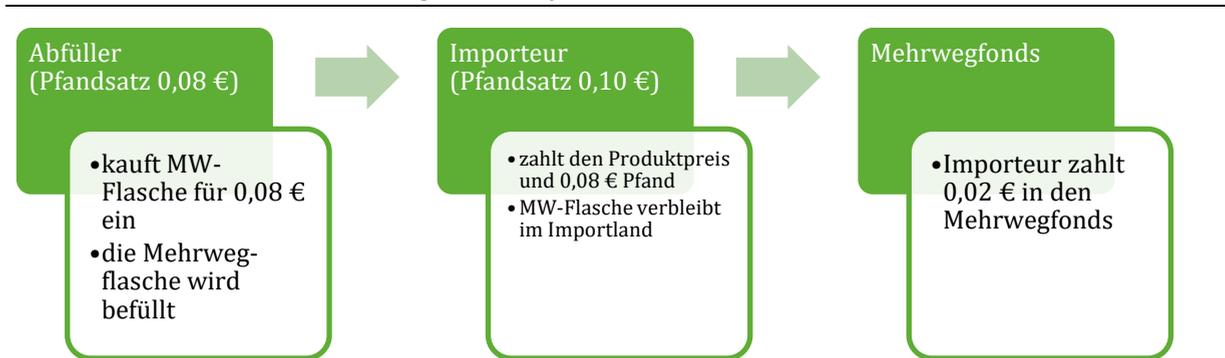
**Abbildung 33: Schematische Darstellung des Mehrwegfonds bei einem höheren Pfandsatz im Land der Abfüllung als im Importland**



Quelle: eigene Darstellung, GVM

Abbildung 34 hingegen zeigt das umgekehrte Beispiel mit einem Abfüller, der die Flaschen in einem Land mit niedrigeren Pfandsatz abfüllt als im Importland.

**Abbildung 34: Schematische Darstellung des Mehrwegfonds bei einem niedrigeren Pfandsatz im Land der Abfüllung als im Importland**



Quelle: eigene Darstellung, GVM

Folgende Aspekte müssen bei diesem Lösungsansatz weiter berücksichtigt werden:

- ▶ Es braucht eine strikte Überwachung der Import- und Exportmengen in Mehrwegflaschen.
- ▶ Unterschiedliche Mehrwertsteuerregelungen könnten die Abfüllung im Ausland möglicherweise lukrativ machen.
- ▶ Es muss geklärt werden, ob Endverbraucher\*innen Getränkekästen und -flaschen auch im Ausland bei unterschiedlichen Pfandsätzen zurückgeben können.

In der nachfolgenden Tabelle sind die identifizierten umweltpolitischen Handlungs- und Steuerungsansätze aufgeführt und welche Probleme jeweils durch diese adressiert werden könnten.

**Tabelle 24: Identifizierte umweltpolitische Handlungsansätzen und adressierten Probleme**

Handlungsansatz	Adressiertes Problem
Mehrweg-Pfandbeträge erhöhen	Leergutangebot in Spitzenzeiten, möglicherweise Anteil der Individualgebinde, Erhöhung der Umlaufzahl
Mehrweg-Pfandbeträge EU-weit harmonisieren	Internationalisierung, grenzübergreifende Flaschennutzung / International differenzierte Pfandhöhe
Verpackungssteuer	Kostenvorteile im Einwegsystem
Zertifikatehandel	Kostenvorteile im Einwegsystem, fehlendes Angebot von Mehrweggetränkeverpackungen
Erhöhung des Einweg-Pfands	Keine direkte Lösung einer Herausforderung, hat aber dennoch mögliche Lenkungswirkungen
Auflösung des Pfandschlupfs	Kostenvorteile im Einwegsystem, Kostengerechtigkeit
Förderung von Poolkästen	Sortieraufwand, Variantenvielfalt
Förderung von Poolflaschen	Sortieraufwand, Variantenvielfalt

Handlungsansatz	Adressiertes Problem
Mehrwertsteuersenkung für Getränke in Mehrweggetränkeverpackungen	Kostenvorteile im Einwegsystem
Einführung eines europäischen Mehrwegfonds	Grenzübergreifende Mehrwegnutzung
Pflicht zur Abfüllung in Mehrweggetränkeverpackungen	Fehlendes Angebot von Mehrweggetränkeverpackungen, Kostenvorteile im Einwegsystem
Harmonisierung von Füllgrößen	Variantenvielfalt, Sortieraufwand
Pflicht zum Vertrieb von Mehrweggetränkeverpackungen	Fehlendes Angebot von Mehrweggetränkeverpackungen, Außer-Haus-Konsum, steigende Convenience
Pflicht zur Rücknahme aller Mehrwegverpackungen	Steigende Convenience, Leergutangebot in Spitzenzeiten, evtl. Verbraucherinformation
Pflicht zur Rücknahme aller Getränkeverpackungen	Steigende Convenience, Leergutangebot in Spitzenzeiten, evtl. Verbraucherinformation
Verbot offener Poolssysteme	Evtl. Anteil der Individualgebinde, Sortieraufwand, Variantenvielfalt
Verbot von Mehrweg-Individualflaschen	Anteil der Individualgebinde, Sortieraufwand, Variantenvielfalt
Pfandpflicht für alle Einweggetränkeverpackungen	Verbraucherinformation
Ausweitung der Kampagnen pro Mehrweg	Verbraucherinformation
Politische Zielsetzung kommunizieren	Fehlende politische Richtung
Kennzeichnungspflicht auf Getränkeverpackungen	Verbraucherinformation
Entwicklung eines Öko-Scores für Getränkeverpackungen	Verbraucherinformation
Einsatz von Poolkästen bei Einzelgebinden	Sortieraufwand, Anteil Individualgebinde, Distributionsentfernungen
Zentrales Mehrwegregister	Keine direkte Problemlösung, kann aber Mittel zum Zweck sein
Selbstverpflichtungserklärung zu Branchenstandards	Keine direkte Problemlösung, hat einen positiven ökologischen Effekt auf das Mehrwegsystem

Die folgende Abbildung 35 stellt die Lösungsansätze und die identifizierten Herausforderungen gegenüber. Zwei Kreuze bedeuten dabei, dass die Herausforderung bzw. das Problem dadurch gelöst oder verringert wird. Ein Kreuz zeigt an, dass die Herausforderung als Verbund- oder Nebeneffekt verringert werden kann.

Bei der Entwicklung der Lösungsansätze wurden bewusst sowohl „harte“ als auch „weiche“ Lösungsansätze ausgewählt. Harte Maßnahmen sind dabei mit tiefgreifenden Markteinschnitten verbunden, haben jedoch meist eine hohe erwartete Wirkung auf die Förderung von Mehrweggetränkeverpackungen. Weiche Maßnahmen können schneller und mit weniger Widerstand durchgesetzt werden, wobei die Wirkung der Maßnahmen meist geringer ist.

Abbildung 35: Gegenüberstellung der Handlungsansätze und Herausforderungen

	Steigende Convenience-Orientierung	Außer-Haus-Konsum	Variantenvielfalt	Entwicklung der Mehrweg-Distributionsformen	Anteil von Individualgebinden	Sortieraufwand	Fehlendes Angebot von Mehrweggetränkeverpackungen	Kostenvorteile im Einwegsystem	Pfandschlupf	Politische Rahmenbedingungen	Verbraucherinformation	Internationalisierung	Verdrängungsstärke	Umsstieg auf / Einstieg in den Mehrweg-Getränkemarkt	Grenzübergeifende Flaschennutzung
<b>Mehrweg-Pfandbeträge erhöhen</b>					<b>x</b>								<b>xx</b>		
Mehrweg-Pfandbeträge EU-weit harmonisieren											x				xx
<b>Verpackungssteuer</b>								<b>xx</b>							
Lenkungsabgabe								xx							
<b>Zertifikatehandel</b>		<b>x</b>						<b>xx</b>	<b>xx</b>						
Erhöhung des Einweg-Pfands															
<b>Auflösung des Pfandschlupfs</b>								<b>x</b>	<b>xx</b>						
Förderung von Poolkästen			x		xx	xx								x	
Förderung von Poolflaschen			<b>x</b>		<b>xx</b>	<b>xx</b>								<b>x</b>	
Mehrwertsteuersenkung für Mehrweggetränkeverpackungen								x							
<b>Einführung eines europäischen Mehrwegfonds</b>															<b>xx</b>
Pflicht zur Abfüllung in Mehrweggetränkeverpackungen		x					xx	xx							
<b>Harmonisierung der Füllgrößen</b>			<b>x</b>			<b>x</b>									
Pflicht zum Vertrieb von Mehrweggetränkeverpackungen	xx	xx					xx							x	
<b>Pflicht zur Rücknahme aller Mehrwegverpackungen</b>	<b>xx</b>									<b>x</b>			<b>x</b>		
Pflicht zur Rücknahme aller Getränkeverpackungen	xx									x			x		
<b>Verbot offener Poolssysteme</b>					<b>x</b>	<b>x</b>									
Verbot von Mehrweg-Individualflaschen					xx	x									
<b>Pfandpflicht für alle Einweggetränkeverpackungen</b>										<b>x</b>					
Ausweitung der Kampagnen pro Mehrweg			x							xx			x		
<b>Politische Zielsetzung kommunizieren</b>									<b>xx</b>	<b>x</b>					
Kennzeichnungspflicht auf Getränkeverpackungen										xx					
<b>Entwicklung eines Öko-Scores für Getränkeverpackungen</b>										<b>xx</b>					
Einsatz von Poolkästen bei Einzelgebinden				xx	xx	xx									
<b>Zentrales Mehrwegregister</b>						<b>x</b>									
Selbstverpflichtungserklärung zu Branchenstandards													x		

Quelle: eigene Darstellung, GVM

Bemerkungen:

- (1) „xx“ bedeutet, dass die Herausforderung bzw. das Problem dadurch gelöst oder verringert wird.
- (2) „x“ zeigt an, dass die Herausforderung als Verbund- oder Nebeneffekt verringert werden kann.

### 5.3.3.1 Informatorische Ansätze

#### Ausweitung der Kampagnen pro Mehrweg

Das BMUV und das UBA können die bisherigen Kampagnen zur weiteren Verbreitung für Mehrweggetränkeverpackungen ausbauen. Weitere kommunikative Ansatzpunkte könnten beispielsweise die Abfallvermeidungspotenziale oder erreichte Gewichtsreduktionen bei Mehrwegflaschen sein.

Dabei sollte die Zielsetzung nicht ausschließlich sein, Kampagnen für den Kauf regionaler Produkte in der Mehrweg-Pool-Glasflasche zu entwickeln. Das ist einerseits ein enorm anspruchsvolles Ziel und hilft andererseits dem gesamten Mehrwegsystem nicht. Dafür ist der Anteil der überregional und national agierenden Marktakteure zu groß.

Die Mehrweg-PET-Flasche sollte in den Kampagnen pro Mehrweg auch Beachtung und Würdigung erfahren, schließlich macht sie aktuell rund ein Viertel des Mehrweganteils aus. Die Reduzierung der Mehrweg-PET-Flasche auf das Image von Kunststoff wird nicht dabei helfen, das Mehrwegsystem als Ganzes effektiv zu verbessern.

Weitere Kampagnen können dazu beitragen, den Mehrwegkreislauf für die Verbraucher\*innen transparenter und verständlicher zu machen. So kann beispielsweise auf die Notwendigkeit hingewiesen werden, Mehrwegflaschen – im Idealfall sortiert – in den Mehrwegkreislauf zurückzuführen und nicht zu lange zu lagern. Eine weitere Möglichkeit besteht in der Aufklärung über die Folgen der Fremdbefüllung bzw. Zweckentfremdung von Mehrweg-PET-Flaschen, die aus dem Mehrwegkreislauf ausgeschleust werden, wenn Rückstände von Fremdstoffen festgestellt werden.

#### Politische Zielsetzungen deutlicher kommunizieren

In § 1 Absatz 3 VerpackG heißt es:

*„Der Anteil der in Mehrweggetränkeverpackungen abgefüllten Getränke soll mit dem Ziel der Abfallvermeidung gestärkt und das Recycling von Getränkeverpackungen in geschlossenen Kreisläufen gefördert werden. [...] Ziel ist es, einen Anteil von in Mehrweggetränkeverpackungen abgefüllten Getränken in Höhe von mindestens 70 % zu erreichen.“*

Bisher ist nicht klar, wie der Gesetzgeber die Zielsetzung von 70 % Mehrweganteil bei Getränken mittelfristig durchsetzen möchte.

Der Gesetzgeber könnte deutlicher kommunizieren und auch im VerpackG selbst definieren, ob und wenn ja, bis wann und wie diese Zielsetzung erreicht werden soll.

Insbesondere für mittelständische Unternehmen würde dies zu mehr Planungssicherheit führen. Denn Entscheidungen für Abfüllanlagen und die damit verbundenen Logistikprozesse werden für mehrere Jahre getroffen. Wenn klar ist, dass eine Erhöhung des Mehrweganteils fokussiert wird, steigt wohl auch der Anteil der Entscheidungen für Mehrweg-Abfüllanlagen.

#### Kennzeichnungspflicht auf Getränkeverpackungen

Im VerpackG wird die Kennzeichnungspflicht für Einweg- und Mehrweggetränkeverpackungen in unmittelbarer Nähe zu den Getränkeverpackungen vorgeschrieben.

Es sollten neue Anstrengungen unternommen werden, eine gut sichtbare Kennzeichnung von Einweg- und Mehrweggetränkeverpackungen über das Pfandsystem hinaus auf den Etiketten oder den Getränkegebinden selbst durchzusetzen. Vor Einführung des VerpackG hat der Handel moniert, eine Kennzeichnung am Regal oder an zusätzlichen Schildern sei nicht hilfreich. Eine gut sichtbare Kennzeichnung der Verpackungen in „Einweg“, „Einweg mit Pfand“ und „Mehrweg“

würde es den Verbraucherinnen und Verbrauchern leichter machen, die verschiedenen Getränkeverpackungen auseinanderzuhalten und sich bewusst für eine Verpackung zu entscheiden.

### Entwicklung eines Öko-Scores für Getränkeverpackungen

Für Getränkeverpackungen kann ein „Öko-Score“ entwickelt werden, mit dessen Hilfe Endverbraucher\*innen die Getränkeverpackung ökologisch einordnen können. Der Öko-Score kann dabei sowohl für Einweg- als auch für Mehrweggetränkeverpackungen eingesetzt werden.

Mögliche Kriterien werden in der folgenden Tabelle 25 aufgelistet:

**Tabelle 25: Potenzielle Kriterien für einen Öko-Score bei Getränkeverpackungen**

Kriterium	Mehrweggetränkeverpackung	Einweggetränkeverpackung
Pool oder Individualmehrweg	x	
Material der Getränkeverpackung	x	x
Material der Nebenbestandteile	x	x
Distributionsentfernung	x	x
Rezyklatanteil	x	x
Durchschnittliche Umlaufhäufigkeit	x	
Recyclingquote	x	x

Bemerkung: nicht abschließende Aufzählung potenzieller Kriterien

Es handelt sich dabei um ein freiwilliges oder potenziell verpflichtendes Zeichen, das auf der Verpackung abgebildet werden kann oder muss. Das Kennzeichen müsste dann von einer unabhängigen Stelle entwickelt werden. Die Abfüller können ein solches Zeichen dann für einen begrenzten Zeitraum erwerben. Das Zeichen muss aufgrund der vielen für jeden Abfüller individuellen Kriterien unternehmensbezogen und verpackungsspezifisch bewertet werden und kann nicht pauschal verpackungsspezifisch für alle Unternehmen erstellt werden. Aus den Erlösen der Zeichenvergabe kann die Arbeit der unabhängigen Stelle finanziert werden, z. B. kann sich der Preis des Zeichens aus der Anzahl bzw. einer Größenordnung der in Verkehr gebrachten Gebinde mit Kennzeichen und den der Stelle entstandenen Kosten ergeben.

Eine Herausforderung für einen solchen Öko-Score für Getränkeverpackung stellt die branchenweite Anerkennung dar. Es muss eine kritische Masse an teilnehmenden Abfüllern überschritten werden. Dafür müssen die Kriterien von einer unabhängigen Stelle erarbeitet werden und keine Verpackung darf per se schlechter gestellt sein.

Ein weiteres Problem kann sich bei der unternehmensindividuellen Gestaltung ergeben. Es werden immer nur die durchschnittlichen Werte der Unternehmen abgebildet. Wird die Flasche eines überwiegend regional distribuierenden Abfüllers überregional vermarktet, mutet die Verpackung durch das Kennzeichen ökologisch besser an, als sie durch die überregionale Distribution ist. Andererseits ist eine Mehrwegflasche eines überregional distribuierenden Abfüllers auch dann schlechter dargestellt, wenn sie regional gekauft wird. Hierbei ist noch zu lösen, wie Endverbraucher\*innen auf Basis des Kennzeichens immer die ökologisch beste Kaufentscheidung treffen können. Zudem ist noch zu klären, wie das kontrolliert werden soll.

### **Einsatz von Poolkästen bei Einzelbinden**

Durch die Zunahme des Außer-Haus-Verzehrs, die zunehmende Verkleinerung der Haushaltsgrößen und die zunehmende Vielfalt von Getränkesorten und Füllgrößen nimmt der Anteil der Mehrweggebinde, die im Getränkekasten verkauft werden, ab. Oftmals werden Einzelflaschen oder Multi-Packs eingesetzt. Bei der Warenpräsentation kommen den Getränkekästen, in denen die Flaschen in den Handel geliefert werden, nur noch geringe Marketingaufgaben zu.

Für die Handelsbereiche, in denen zum überwiegenden Teil Mehrweggebinde verkauft werden, würde es sich für Distribution und Redistribution anbieten, Normkästen oder Trays einzusetzen. Dadurch kann der Sortieraufwand verringert werden.

Für die Abfüller hat dies zur Folge, dass bei der Sortierung der abgefüllten Flaschen in Getränkekästen ein Anteil der Ware in Individualkästen und ein Anteil in Poolkästen bzw. Trays gestellt werden muss. In der Abfüllung führt dies zu einem Mehraufwand, der in den weiteren Teilbereichen des Mehrwegsystems aber zu einer Komplexitätsreduzierung führt.

Für kleine und mittelständische Unternehmen bietet es aber auch den Vorteil, die Poolkästen vollständig einzusetzen und die Individualkästen mit der Zeit auszusortieren.

Vereinheitlichte Kästen und Flaschentrays werden bereits eingesetzt, beispielsweise angeboten von der Firma Logipack. Auch einzelne Handelsketten setzen bereits auf die Tray-Lösung für Gebinde im Sechserträger. In der breiten Masse des Getränkehandels wird die einheitliche Logistikköpfung jedoch noch nicht eingesetzt.

### **Zentrales Mehrwegregister**

Ziel dieses Lösungsansatzes ist es, dass auch Inverkehrbringer von Mehrwegverpackungen sich unter Angabe des verwendeten Mehrweg-Pfandsystems oder der verwendeten Mehrweg-Poolflaschen registrieren müssen.

Ein solches zentrales Mehrwegregister ermöglicht einen detaillierten Überblick über die Inverkehrbringer. Die letzte Novellierung des Verpackungsgesetzes setzte dies in Teilen bereits um. Die Inverkehrbringer müssen sich seit 01.07.2022 bei der Zentralen Stelle Verpackungsregister registrieren.

Die Registrierung kann zukünftig noch um weitere Angaben ergänzt werden, um eine bessere Nachprüfbarkeit des gesamten Mehrwegkreislaufs gewährleisten zu können. Mit zusätzlichen Angaben, beispielsweise der Meldung der in Verkehr gebrachten Verpackungsmengen und den Sortierkosten, kann ein Mehrwegregister Mittel zum Zweck sein, die Kosten verursachergerecht umzuverteilen. Zweckgebundene Einnahmen aus anderen Maßnahmen könnten an dieser Stelle möglicherweise für den steigenden Sortieraufwand eingesetzt werden.

Die Registrierung und Angabe zusätzlicher Informationen ist zusätzlicher Aufwand für die Inverkehrbringer von Mehrweggetränkeverpackungen. Die Beteiligung und Registrierung bei der Zentralen Stelle Verpackungsregister (ZSVR) ist von allen Inverkehrbringern systembeteiligungspflichtiger Verpackungen verlangt. Der daraus entstehende Aufwand ist also zumutbar.

### **Selbstverpflichtungserklärung zu Branchenstandards**

Ein weiteres Instrument kann eine Selbstverpflichtungserklärung der Abfüller in Mehrweggetränkeverpackungen zu einheitlichen Branchenstandards sein. Abgesehen von den bisherigen Poolsteuerungen gibt es keine einheitlichen Branchenstandards zur Poolpflege. Abgesehen von beschädigten und verunreinigten Getränkeflaschen obliegt es den jeweiligen Verwendern, wann Mehrwegflaschen aussortiert werden. Während Inverkehrbringer von

Individualmehrwegflaschen die Flaschen meist deutlich schneller aussortieren, nutzen kleinere Abfüller die Flaschen deutlich länger.

Um das Mehrwegsystem ökologisch zu verbessern, sollte es das Ziel sein, eine Mindestumlaufzahl von Mehrwegflaschen anzustreben. Das Ziel der Mehrwegförderung wird es nicht sein, den Nutzer\*innen von Mehrweggebinden weitere Vorschriften zu machen. Daher kann etwa eine Selbstverpflichtungserklärung initiiert werden.

Während das Poolmanagement eine Quote vorgibt, welcher Anteil der Flaschen mindestens aussortiert werden muss, um einen gut gepflegten Mehrwegpool zu garantieren, kann eine freiwillige Selbstverpflichtungserklärung die Austauschmenge von der anderen Seite begrenzen.

Es geht folglich darum, den Flaschenaustausch erst ab einer gewissen Scuffing-Intensität zu beginnen. Für Abfüller, die bereits „über“ der Mindestumlaufzahl liegen, entstehen weder Kosten noch ein signifikanter Aufwand durch eine Selbstverpflichtungserklärung. Für Abfüller, die Flaschen unter einer festgelegten Umlaufzahl oder bei geringerer Abnutzung aussortieren, führt die Selbstverpflichtungserklärung zu einem Zugeständnis, die Umlaufhäufigkeit der eigenen Flaschen zu erhöhen.

Die Selbstverpflichtungserklärung geht nicht zwingend mit einer großen Steigerung der durchschnittlichen Umlaufzahl einher, da nach wie vor externe Faktoren auf die Umlaufhäufigkeit einwirken. Aber sie kann ein Schritt hin zu höheren Umlaufhäufigkeiten sein.

Bei diesem Instrument ist es wichtig, die Intensität der Flaschenabnutzung einerseits nicht zu gering anzusetzen, damit eine tatsächliche Wirkung erzielt wird und andererseits nicht zu hoch anzusetzen, so dass sich eine große Breite an Abfüllern zu den festgelegten Standards der Mindestabnutzung bekennt. Denn es ist anzunehmen, dass die großen Abfüller, die viel in die Poolpflege investieren, besonders von der Selbstverpflichtungserklärung tangiert werden.

### **5.3.3.2 Ordnungsrechtliche Ansätze**

Im folgenden Kapitel werden die Handlungsansätze vorgestellt, deren Steuerungswirkungen sich aus Geboten und Verboten ergeben.

#### **Pflicht zur Abfüllung in Mehrweggetränkeverpackungen**

Abfüller könnten verpflichtet werden, mindestens einen Anteil der in Deutschland verkauften Mengen in Mehrwegverpackungen abzufüllen.

Es ist notwendig, die Pflicht zur Abfüllung in Mehrweggetränkeverpackungen auf eine bestimmte Kennzahl zu beziehen. Mit der Abfüllung und dem Verbrauch von Getränken werden jedoch zwei unterschiedliche Marktebenen verglichen. Die im VerpackG angestrebte Zielmarke von einem Mehrweganteil von 70 % bezieht sich auf die Anzahl der Abfüllungen von Getränken in Mehrwegverpackungen in Deutschland, d. h. auf die deutsche Abfüllung, abzüglich der Exporte und zuzüglich der Importe.

Einen Abfüller per se zu verpflichten, einen gewissen Anteil seiner Abfüllung ungeachtet des Exportanteils in Mehrweggetränkeverpackungen vorzunehmen, ist folglich nicht sinnvoll. Es muss also die Marktebene „in Verkehr gebrachte Menge in Deutschland“ zugrunde gelegt werden. Ein weiterer Vorteil an dieser Bemessungsgrundlage ist die direkte Möglichkeit, auch Importeure von Getränken in die Pflicht zu nehmen.

Eine zweite wichtige Entscheidung betrifft die Ausgestaltung der Abfüllpflicht. Es ist einerseits möglich, eine Angebotspflicht einzuführen, d. h. die Abfüller müssen die Produkte auch in Mehrweggetränkeverpackungen anbieten. Andererseits kann auch eine Pflichtquote für Getränke festgelegt werden, die in Mehrweggetränkeverpackungen abgefüllt werden muss.

Ziel des Lösungsansatzes ist einerseits die Erhöhung der Menge von Mehrweggetränkeverpackungen, die die Händler an die Endverbraucher\*innen verkaufen. Andererseits ist auch die größere Variantenvielfalt von Getränken in Mehrwegverpackungen ein Ziel des Lösungsansatzes.

Einige Abfüller werden daraufhin richtungsweisende Entscheidungen fällen müssen. Wenn durch eine Pflicht zur Abfüllung in Mehrweggetränkeverpackungen keine oder schwächere Skaleneffekte bei der Abfüllung in Einweggetränkeverpackungen möglich sind, wird möglicherweise zu größeren oder sogar zum kompletten Teil auf die Abfüllung in Mehrweggetränkeverpackungen umgestellt.

Der Lösungsansatz kann maximal mittelfristig ansetzen. Die Entscheidung über Abfüllanlagen ist für Unternehmen der Getränkeindustrie immer eine langfristige Investitionsentscheidung. Eine Umstellung auf Mehrwegabfülllinien kann nicht kurzfristig erfolgen. Die Gründe dafür sind unter anderem:

- ▶ Eine Mehrweg-Abfüllanlage benötigt für den gleichen Ausstoß mehr Platz. Um die gleiche Menge in Mehrweg abzufüllen, bräuchte es also entweder mehrere oder eine größere Abfüllanlage.
- ▶ Unternehmen ohne Mehrwegangebot müssen zunächst die dahinterliegenden Logistikketten aufbauen.
- ▶ Insbesondere mittelständische Unternehmen, die Entscheidungen für Einweg-Abfüllanlagen getroffen haben, können die finanzielle Belastung einer vorzeitigen Umstellung häufig nicht stemmen. Der Staat kann hierbei durch Investitionsförderungen unterstützen.

Bei Anwendung eines Schwellenwerts kann sich ein Problem ergeben, dass bei der weiteren Evaluierung beachtet werden sollte: Es ist zu prüfen, wie vermieden werden kann, dass Unternehmen, die bereits jetzt oder in Zukunft mit verschiedenen Schwesterfirmen unter einer Muttergesellschaft abfüllen, dennoch nicht unter die Größenschwelle zur Abfüllverpflichtung fallen.

Eine ähnliche verpflichtende Lösung wird derzeit bereits bei Speisen und Getränken für den Sofort- bzw. unterwegsverzehr durchgesetzt. § 33 VerpackG sieht vor, dass Anbieter von Speisen und Getränken für den für den Sofort- bzw. unterwegsverzehr eine Mehrwegalternative anbieten müssen, die nicht teurer sein darf als die Einwegalternative.

### **Harmonisierung der Füllgrößen**

Über die Verordnung über Fertigpackungen und andere Verkaufseinheiten (FPackV) können die Abfüller zur Abfüllung in standardisierten Füllgrößen im Füllmengenbereich zwischen 100 ml und 1.500 ml verpflichtet werden.

Als standardisierte Füllgrößen bieten sich beispielsweise die folgenden Nennfüllmengen an:

- ▶ 1,5 Liter
- ▶ 1 Liter
- ▶ 0,75 Liter
- ▶ 0,5 Liter
- ▶ 0,33 Liter

Auch eine stärkere Reduktion der Füllgrößenvielfalt wäre möglich.

Die vereinheitlichten Füllgrößen reduzieren die Vielfalt unterschiedlicher Verpackungsgrößen am Markt und können einen Anreiz zum Einsatz standardisierter Mehrwegverpackungen liefern.

Für Wein, Schaumwein und Spirituosen sind verbindliche Werte für die Nennfüllmengen bis 1,5 bzw. 2 Liter bereits in der FPackV geregelt.

### **Angebotspflicht von Getränken in Mehrweggetränkeverpackungen**

Einzelhändler ab einer gewissen Größe, die pfandpflichtige Getränke im Sortiment führen, werden dazu verpflichtet, auch Mehrweggetränkeverpackungen anzubieten.

In den Getränkebereichen Wasser, Bier und Erfrischungsgetränke (und Saft) sind Mehrwegsysteme mit großer Verbreitung am Markt etabliert. Wenn ein Einzelhändler eine der gelisteten Getränkesorten im Sortiment führt, muss die Getränkesorte auch in Mehrwegflaschen angeboten werden.

Fraglich ist, auf welchen Wert für eine Verpflichtung Bezug genommen werden soll. Möglich wären unter anderem die folgenden Bezugsgrößen:

- ▶ Das Angebot von Mehrwegverpackungen insgesamt
- ▶ Das Angebot von Mehrwegverpackungen in ausgewählten Getränkesegmenen
- ▶ Die Absatzmenge von Getränken in Mehrwegverpackungen im Verhältnis zur gesamten Absatzmenge von Getränken

Es ist sicherlich sinnvoll, eine solche Regelung ausschließlich auf Getränkesegmente zu beziehen, in denen Mehrwegsysteme bereits etabliert sind. Dies trifft aktuell auf die Getränkebereiche Wasser, Bier, Erfrischungsgetränke und Saft zu.

Bei einer Vertriebsquote muss beachtet werden, ob der Vertrieb aller Getränke als Grundgesamtheit einbezogen wird oder ob in allen Getränkesegmenten eine gewisse Vertriebsquote erreicht werden muss.

Bei einer Pflicht zum Vertrieb von Mehrweggetränkeverpackungen oder einer Pflicht zur Abfüllung in Mehrweggetränkeverpackungen sollte auch berücksichtigt werden, welche Auswirkungen dies auf kleine und mittelständische Unternehmen hat. Dies wird in der folgenden Box näher erläutert:

### **Folgen der Mehrwegausweitung für kleine und mittelständische Unternehmen**

Kleinen und mittelständischen Getränkeabfüllern fehlt bei einer Ausweitung des Mehrwegangebots im (Lebensmittel-)Einzelhandel ein wichtiges Differenzierungsmerkmal gegenüber den großen Premium- und Handelsmarken.

Mit den Preisen, die für Eigenmarken des Handels in Mehrweggetränkeverpackungen aufgerufen werden könnten, können andere Unternehmen nicht mithalten. Gleichzeitig fehlt aber die Möglichkeit, sich durch die Verpackungsform oder die Verkaufsstelle zu differenzieren.

Es ist daher nicht verwunderlich, dass Getränkeverbände mit überwiegend kleinen und mittelständischen Abfüllunternehmen eine Vertriebs- oder Abfüllpflicht für Mehrweggetränkeverpackungen ablehnen.

### **Pflicht zur Rücknahme aller Mehrweggebinde einer Art**

Einzelhändler ab einer gewissen Größe, die Mehrwegverpackungen führen, werden verpflichtet, alle Mehrweggebinde der gleichen Art zurückzunehmen. Dabei beschränken sich Mehrweggebinde nicht ausschließlich auf Mehrwegflaschen, sondern auch auf die Mehrweg-Getränkekästen. Für Getränkekästen würde dies bedeuten, dass diese unabhängig von der Getränkemarken zurückgenommen werden müssen.

Ziel des Lösungsansatzes ist es, die Rückgabe von Mehrweggetränkeverpackungen für Endverbraucher\*innen zu erleichtern. Anzumerken ist aber auch, dass es hierbei zu einer zusätzlichen Belastung derer kommt, die bereits Mehrweggetränkeverpackungen einsetzen.

Ein daraus resultierendes Problem besteht in der zunehmenden Durchmischung des Mehrweg-Leerguts. Es ist anzunehmen, dass mindestens die Getränkekästen auf einer Palette stärker durchmischt werden und so der Sortieraufwand für die Abfüller ansteigt. Wie in Kapitel 5.3.1 bereits erläutert wurde, stellt die Sortierung von Getränkekästen und -flaschen keine technische Herausforderung dar, die Kosten tragen jedoch alle Abfüller.

Wenn in der Folge einige Händler auf den Vertrieb von Getränkekästen verzichten, damit diese nicht zurückgenommen werden müssen, schadet dies dem Rücklauf von Getränkeverpackungen insgesamt.

### **Pflicht zur Rücknahme aller Getränkeverpackungen**

Einzelhändler ab einer gewissen Größe, z. B. 800 qm Verkaufsfläche, werden verpflichtet, alle bepfandeten Getränkeverpackungen der Getränkesorten, die im Sortiment geführt werden, zurückzunehmen. Das hat zur Folge, dass Einzelhändler sowohl Einweg- als auch Mehrwegverpackungen zurücknehmen müssen, unabhängig von der Getränkemarken und Flaschenart.

Einzelhändler, die beispielsweise Wässer verkaufen, müssen alle Einweg- und Mehrwegverpackungen für Wässer zurücknehmen. Der Vorteil dabei liegt eindeutig in der Komplexitätsreduktion für Endverbraucher\*innen. Die bisherigen Insellösungen werden damit aufgelöst.

Eine problematische Folge ist zum einen der steigende Sortieraufwand. Es ist davon auszugehen, dass mindestens die Durchmischung der verschiedenen Getränkekästen auf einer Palette weiter zunimmt. Der zusätzliche Sortieraufwand führt dann schließlich auch zu mehr Kosten für alle Abfüller. Außerdem sind die Rückführung der Flaschen und die unterschiedliche Pfandhöhe zu berücksichtigen. Auch hier handelt es sich um ein Kostenverteilungs- und kein technisches Problem.

## **5.4 Konkretisierung ausgewählter umweltpolitischer Handlungs- und Steuerungsansätze**

In der nachfolgenden Tabelle sind diejenigen Handlungsansätze (A) dargestellt, welche durch die Gutachter\*innen weiter konkretisiert wurden, um sie auf Basis der erfolgten Festlegungen zu formal als auch inhaltlich in prüffähige, umweltpolitische Maßnahmen (M) weiterentwickeln.

**Tabelle 26: Handlungs- und Steuerungsansätze für die Stärkung und weitere Verbreitung des Einsatzes von Mehrwegverpackungen im Getränkebereich zur weiterführenden Konkretisierung durch die Gutachter\*innen**

Kurzzeichen	Handlungs- oder Steuerungsansatz	Grundprinzipien des Ansatzes	Verantwortliche Akteure für die Umsetzung
A 1	Identifizierung und Erschließung ökonomischer und ökologischer Optimierungspotenziale bestehender Mehrwegsysteme	Freiwillig Akteursübergreifend Kooperativ Selbstverantwortlich	Zu konkretisieren
A 2	Etablierung eines Erstinformationsportals zur Unterstützung von interessierten Abfüllern bei der Einführung und Optimierung von Mehrwegsystemen für Getränke	Freiwillig Befähigung relevanter Entscheidungsträger*innen von Abfüllern und Handel	Zu konkretisieren
A 3	Finanzielle Förderung von Maßnahmen für die umweltbezogene Optimierung von Mehrwegverpackungssystemen im Getränkebereich	Ökonomisch	Zu konkretisieren
A 4	Reduzierung des Mehrwertsteuersatzes auf Getränke in Mehrwegverpackungen	Ökonomisch	Gesetzgeber auf Bundebene
A 5	Besteuerung von Einweggetränkeverpackungen	Ökonomisch	Gesetzgeber auf Bundebene
A 6	Einführung einer verbindlichen Mehrwegquote für den Getränkebereich	Ordnungsrechtlich	Gesetzgeber auf Bundebene
A 7	Wissenschaftliche Untersuchung relevanter, identifizierter Fragestellungen	Forschung	BMUV und Umweltbundesamt

Quelle: Ökopool

#### **5.4.1 A 1: Entwicklung und Umsetzung eines Arbeitsprogramms zur Identifizierung und Erschließung ökonomischer und ökologischer Optimierungspotenziale bestehender Mehrwegsysteme**

##### **5.4.1.1 Beschreibung der Maßnahme**

Die Branchenakteure etablieren und verstetigen ein Arbeitsbündnis mit dem Ziel, ökologische und ökonomische Optimierungspotenziale bestehender Mehrwegsysteme zu identifizieren, zu erschließen und den Informationsstand über die Ist-Situation der Systeme zu verbessern. Zu diesem Zweck erarbeitet das Arbeitsbündnis konkrete Ziele und entsprechende, progressive Branchenstandards und initiiert konkrete Umsetzungsprojekte.

Zu den zentralen Arbeitsschwerpunkten des Arbeitsbündnisses sollten u. a. gehören

- ▶ Aufbau eines Datenbestandes über die in Deutschland etablierten Mehrweg-Systeme im Getränkebereich und deren zentrale Kennwerte (einschließlich eines Vorschlags, wie ein „Mehrweg-Umlauf“ belastbar nachgewiesen und entsprechend nachvollzogen werden kann)
- ▶ Die Entwicklung von Regeln für das umweltseitig optimierte Management von Gebinde-Pools

- ▶ Verbesserung der Effizienz der einzelnen Mehrwegsysteme (u. a. durch eine weitere Optimierung der Transportlogistik oder durch eine Verringerung der Sortieraufwendungen)
- ▶ Maßnahmen zur Überführung ungesteuerter Pools in gesteuerte Pools
- ▶ Die Entwicklung, Implementierung und Verbreitung IT-gestützter Systeme zur Pool-Steuerung sowie der
- ▶ Ausbau der Informations- und Unterstützungsstrukturen für Mehrweginteressierte

Basierend auf dem Stand der Umsetzung des Arbeitsprogrammes erfolgt einmal jährlich ein Bericht an UBA/BMUV, der insbesondere die ermittelten Fakten zum Ist-Stand der Mehrweg-Systeme, konkrete Maßnahmenplanungen und Maßnahmenumsetzungen dokumentiert. Darüber hinaus werden in diesem Bericht den konkreten, gegebenenfalls identifizierten Unterstützungsbedarf, durch staatliche Stellen und mögliche geeignete Förderinstrumente.

#### **5.4.1.2 Beabsichtigte Wirkung**

Um bestehende ökologische und ökonomische Verbesserungspotenziale im Bereich der Mehrwegsysteme systematisch zu identifizieren und auch tatsächlich heben zu können, ist ein handlungsfähiges Arbeitsbündnis aus einem relevanten Teil der Marktakteure mit einem klaren Bekenntnis zur permanenten umweltseitigen Optimierung von MW-Systemen eine wesentliche Voraussetzung. Auch zur kritischen Prüfung und Abstimmung notwendiger Rahmensetzungen und Förderaktivitäten der öffentlichen Hand für abfallvermeidende MW-Systeme ist ein solches Arbeitsbündnis hilfreich.

#### **5.4.1.3 Ergebnis der Prüfung**

Die durch ein breites Arbeitsbündnis angestoßenen und getragenen permanenten Anpassungs- und Optimierungsprozesse können einen wichtigen Beitrag zur Stärkung und Ausbau von Mehrwegsystemen leisten, indem im Wettbewerb mit anderen Verpackungsvarianten mögliche Vorteile gestärkt und Nachteile gemindert werden.

### **5.4.2 A 2: Einrichtung und Fortschreibung eines unabhängigen Erstinformationsportals zur Unterstützung von Getränkeherstellern sowie des Lebensmittels- und Getränke Einzelhandels bei der Einführung und Optimierung von Mehrwegsystemen für Getränke**

#### **5.4.2.1 Kurzbeschreibung der Maßnahme**

Es wird eine Webseite für interessierte Abfüller eingerichtet, welche relevante Erst-Informationen für den Einsatz von Mehrwegsystemen enthält. Das Erstinformationsportal enthält aktuelle, geprüfte und unabhängige Informationen zu

- ▶ zu berücksichtigenden Aspekten („Prüfsteinen“) im Rahmen einer Einführung von Mehrweggetränkeverpackungen,
- ▶ Hilfestellung bei der Auswahl eines geeigneten, umweltfreundlichen Mehrwegsystems,
- ▶ eine Übersicht bestehender Mehrwegsysteme,
- ▶ praktischen und administrativen Schritten hin zur Nutzung eines Mehrwegsystems.

Die bereitgestellten Informationen basieren auf dem jeweils aktuellen wissenschaftlichen Kenntnisstand. Die Inhalte der Webseite werden turnusmäßig aktualisiert und fortgeschrieben.

Des Weiteren werden turnusmäßig Live-Webinare für interessierte Abfüller angeboten, in denen die Möglichkeit besteht, Fragen zu stellen.

#### **5.4.2.2 Beabsichtigte Wirkung**

Abfüller werden im Rahmen ihrer Fragen zur Einführung von Mehrwegsystemen hinsichtlich einer informierten Entscheidungsfindung unterstützt.

#### **5.4.2.3 Ergebnis der Prüfung**

Durch die Maßnahme wird eine in Bezug auf den Verpackungsanfall optimierte Verpackungswahl unterstützt.

#### **5.4.2.4 Relevante zu berücksichtigende Aspekte im Rahmen einer möglichen weiteren Ausgestaltung und Umsetzung der Maßnahme**

Im Rahmen einer Umsetzung der Maßnahme wäre insbesondere zu sondieren

- ▶ welche Stelle(n) als Betreiber\*innen des Erstinformationsportals in Frage kämen und
- ▶ durch welche Stelle(n) eine Finanzierung des Erstinformationsportals erfolgen könnte.

### **5.4.3 A 3: Förderung von umweltbezogenen Optimierungen bei Mehrwegsystemen**

#### **5.4.3.1 Kurzbeschreibung der Maßnahme**

Die staatlichen Stellen stellen Mittel zur finanziellen Förderung von Maßnahmen bereit, die auf eine Umsetzung umweltseitig sinnvoller Ansätze abzielen. Eine Umstellung auf gesteuerte Pools mit einer umweltbezogenen Optimierungsstrategie wird dabei bevorzugt.

#### **5.4.3.2 Beabsichtigte Wirkung**

Durch die angebotenen Fördergelder wird es insbesondere für kleinere MW-Systembetreiber möglich, aktuelle umweltbezogene Optimierungsansätze umzusetzen.

Im illustrativen Beispiel: Es ist anzunehmen, dass größere Verkaufsstellen (z. B. Discounter) aufgrund räumlich-logistischer oder personeller Restriktionen im Rahmen der Umsetzung einer Mindestangebotsquote lediglich ein eng begrenztes Set unterschiedlicher Gebindearten zurücknehmen können oder wollen. Zur Umstellung auf standardisierte Gebinde aus größeren Pool-Systemen und zur Anpassung ihrer Abfüll-Logistik erhalten Abfüller, die bislang keine standardisierten Pool-Gebinde oder nur solche aus sehr kleinen Pools nutzen, die Möglichkeit, auf Fördermittel zurückzugreifen. Durch die Unterstützung der Umstellung auf standardisierte Pool-Gebinde kann auch für kleinere, regionale Anbieter der Zugang zum Mehrweggetränke-Sortiment großer Verkaufsstellen erleichtert werden.

### **5.4.4 A 4: Reduzierter MwSt.-Satz auf Getränke in Mehrwegverpackungen**

#### **5.4.4.1 Kurzbeschreibung der Maßnahme**

Für Getränke in Mehrwegverpackungen wird ein ermäßigter Mehrwertsteuersatz von 7 % statt 19 % eingeführt. Letztvertreiber von Getränken, die sie in Mehrwegverpackungen anbieten, können diese in Zukunft daher zu einem günstigeren Preis anbieten als bislang.

#### **5.4.4.2 Beabsichtigte Wirkung**

Der reduzierte Mehrwertsteuersatz für Getränke in Mehrwegverpackungen reduziert den von Verbraucher\*innen zu zahlenden Endverkaufspreis für diese Getränke. Hierdurch werden

Getränke in Mehrwegverpackungen für Letztverbraucher\*innen günstiger und hierdurch vermehrt nachgefragt. Der Anteil von Getränken in Mehrwegverpackungen steigt, so dass das Instrument zur Erreichung des Ziels in § 1 Abs. 3 Satz 3 VerpackG beiträgt.

Die beabsichtigte Wirkung basiert dabei darauf, dass die Kosteneffekte aus Steuerbelastungen und Steuerentlastungen an die Endkund\*innen weitergegeben werden.

#### **5.4.4.3 Ergebnis der Prüfung**

Im Rahmen der erfolgten Prüfarbeiten, gab es keine Hinweise darauf, dass im Bereich der niedrigpreisigen Getränke (s. obiges Mineralwasser-Beispiel) eine Reduzierung des Preises für Endverbraucher\*innen um etwa 2 Cent je 1,5 l eine tatsächliche Lenkungswirkung entfalten würde. Der Handlungsansatz A 4 „Reduzierung des Mehrwertsteuersatzes auf Getränke in Mehrwegverpackungen“ wird unter Kosten-Nutzen-Abwägungen als nicht empfehlenswert bewertet.

### **5.4.5 A 5: Besteuerung von Einwegverpackungen**

#### **5.4.5.1 Kurzbeschreibung der Maßnahme**

Getränkeabfüller werden dazu verpflichtet, ab einem Einweganteil von mehr als 30 % an allen von ihnen in Verkehr gebrachten Getränkeverpackungen pro Kalenderjahr eine Steuer auf jede weitere in Verkehr gebrachten Einwegverpackungen zu entrichten. Dabei ist es unerheblich, ob diese Einweggetränkeverpackungen de lege lata der Pfandpflicht unterliegen.

#### **5.4.5.2 Beabsichtigte Wirkung**

Das Abfüllen in Einweggetränkeverpackungen wird im Vergleich zum Abfüllen in Mehrweggebinden teurer, sodass für Abfüller ein finanzieller Anreiz besteht, Getränke verstärkt in Mehrweggetränkeverpackungen abzufüllen. Die relative Verteuerung von Getränken in Einwegverpackungen führt dazu, dass vermehrt Getränke in Mehrwegverpackungen nachgefragt werden und mehr Getränke in Mehrweggebinden anstatt in Einweggebinden abgefüllt werden. Dies führt zu einer Stabilisierung und Steigerung des Mehrweganteils und trägt zu einer Reduzierung der anfallenden Verpackungsabfallmengen bei.

Die beabsichtigte Wirkung basiert dabei darauf, dass die Kosteneffekte aus Steuerbelastungen und Steuerentlastungen an die Endkund\*innen weitergegeben werden.

#### **5.4.5.3 Ergebnis der Prüfung**

Es gibt bislang keine aussagekräftigen, empirisch abgesicherten Erkenntnisse darüber, wie hoch der Steuersatz auf Einweggebinde bemessen sein müsste, damit es sich um eine wirksame Maßnahme (i.S. ihrer verhaltenssteuernden Wirkung) handelt und gleichzeitig noch als verhältnismäßig zu bewerten wäre. Daher konnte die Maßnahme nicht ausreichend konkretisiert werden und keine abschließende rechtliche Prüfung erfolgen.

#### **5.4.5.4 Relevante zu berücksichtigende Aspekte im Rahmen einer möglichen weiteren Ausgestaltung und Umsetzung der Maßnahme**

Nach Einschätzung der Gutachter\*innen wären für eine mögliche weitere Ausgestaltung und Umsetzung der Maßnahme zunächst folgende Fragen zu beantworten:

- Wie hoch müsste die Steuer/die Preiswirkung sein, damit Verbraucher\*innen tatsächlich deutlich mehr Mehrweg- anstelle von Einwegverpackungen nachfragen?

- ▶ Wäre es sinnvoll, nicht nur Einweggebinde mit einer Steuer zu belegen, sondern alle Getränkeverpackungen, wenn sie das erste Mal in Verkehr gebracht werden, um so Mehrwegsystemen einen finanziellen Anreiz für hohe Umlaufzahlen zu geben und sog. „Pseudo-Mehrweg“<sup>32</sup> ökonomisch unattraktiver zu machen?

Da in den letzten Jahren auch langfristige Investitionen in Einwegabfüllanlagen stattgefunden haben und daher nicht überall schnell umgesteuert werden kann, wäre eine niedrig startende und langfristig angelegte schrittweise Erhöhung der Steuer sinnvoll. So entsteht Planungssicherheit und es kann sichergestellt werden, dass der Ausbau der Mehrwegsysteme nicht an möglicherweise fehlenden Kapazitäten scheitert.

Ein weiterer Aspekt betrifft mögliche Verlagerungseffekte: Das Risiko der Abwälzung der mit der Steuer bezweckten Verteuerung von Einweggetränkeverpackungen auf andere Produkte desselben Marktteilnehmers („Schrägwälzung“ im Sinne einer Quersubventionierung) oder auf vorgelagerte Handelsstufen („Rückwälzung“ unter Ausnutzung von Marktmacht) besteht bei Abfüllern und Letztvertreibern in ähnlicher Weise.<sup>33</sup> Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass der Lebensmitteleinzelhandel durch Unternehmensübernahmen zunehmend selbst auch als Getränkeabfüller am Markt teilnimmt.<sup>34</sup> Solche Verlagerungsaktivitäten zur Umgehung der Verteuerung des Marktpreises hätte eine Verminderung des beabsichtigten Lenkungseffekts zur Folge. Daher wäre zu prüfen, mit welchen konkreten Maßnahmen das Risiko solcher Verlagerungsaktivitäten wirksam reduziert werden könnte.

## **5.4.6 A 6: Einführung einer Mehrwegangebotsquote in bestimmten Getränkesegmenten**

### **5.4.6.1 Kurzbeschreibung der zu prüfenden Maßnahme**

Letztvertreiber von Getränken werden verpflichtet, in ihren Verkaufsstellen einen definierten Mindestanteil des jeweils angebotenen Sortiments in Mehrwegverpackungen anzubieten. Das gilt für folgende Getränkesortimente:

- ▶ Wasser
- ▶ Saft
- ▶ Erfrischungsgetränke
- ▶ Bier
- ▶ alkoholische Mischgetränke

Des Weiteren werden sie verpflichtet, entleerte Mehrweggetränkeflaschen zurückzunehmen, es sei denn die Größe der Verkaufsstelle unterschreitet eine bestimmte Quadratmeterzahl. Die Mindestanteile müssen in jeder einzelnen Verkaufsstelle erfüllt werden. Sie sollten mindestens 30-50 % des Sortiments des jeweiligen Getränkesegments betragen. So kann ein ausreichend vielfältiges Mehrwegangebot für Konsument\*innen sichergestellt werden. Der Mindestanteil des

---

<sup>32</sup> Mit „Pseudo-Mehrweg“ werden Verpackungen bezeichnet, die durch den Abfüller als Mehrwegverpackung bezeichnet werden, für die jedoch keine entsprechenden Strukturen vorgehalten werden, die sicherstellen, dass tatsächlich eine mehrfache Wiederverwendung stattfinden kann.

<sup>33</sup> Dehoust/Petschow/Wegener/Acker (Öko-Institut e.V.), Steuern oder Sonderabgaben für Getränkeverpackungen und ihre Lenkungswirkung, Gutachten im Auftrag des Naturschutzbund Deutschland e.V. (NABU), 04.11.2009, S. 69.

<sup>34</sup> Vgl. Stracke/Homann, Marktentwicklung und Beschäftigung in der Brauwirtschaft, Erfrischungsgetränke- und Mineralbrunnenindustrie, Düsseldorf 2017, S. 48 f.

Sortiments bezieht sich auf die Anzahl unterschiedlicher Produkte je Getränkesegment.<sup>35</sup> Dabei kann die Einführung gestuft nach Segmenten und/oder durch eine sukzessive Erhöhung des Mindestanteils erfolgen, bis dieser eine festgelegte Zielgröße erreicht.

#### **5.4.6.2 Beabsichtigte Wirkung**

Verkaufsstellen, die bislang ausschließlich Getränke in Einwegverpackungen angeboten haben, bieten zukünftig auch Getränke in Mehrwegverpackungen an und nehmen entleerte Mehrweggetränkeverpackungen zurück. Das Ergebnis ist ein flächendeckendes Angebot für Getränke in Mehrwegverpackungen in fünf Getränkebereichen. Das Angebot ermöglicht es Verbraucher\*innen, zukünftig in allen Verkaufsstellen zwischen Getränken in Einwegverpackungen und Getränken in Mehrwegverpackungen zu wählen. Hierdurch wird die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass mehr Getränke in Mehrwegverpackungen als bislang gekauft werden und hierdurch der anfallende Verpackungsabfall im Vergleich zum Status Quo reduziert wird. Das verbesserte Angebot kann parallel das Bewusstsein für die Notwendigkeit der Abfallvermeidung steigern.

#### **5.4.6.3 Ergebnis der Prüfung**

Eine verbindliche Mehrwegquote für Getränkeverpackungen kann so ausgestaltet werden, dass sie sowohl mit dem primären und sekundären Unionsrecht als auch mit dem Verfassungsrecht, namentlich den betroffenen Grundrechten der Vertreiber, vereinbar ist. Dies gilt für beide Varianten, die Mehrwegangebots- wie auch die Mehrwegvertriebsquote. Eine endgültige Bewertung hinsichtlich der Grundrechtskonformität einer Mehrwegquotenpflicht lässt sich erst nach Konkretisierung dieser Pflichten vornehmen. Überschlüssig kann aber angesichts des erheblichen gesetzgeberischen Spielraums und angesichts des verfolgten Ziels der Abfallvermeidung davon ausgegangen werden, dass eine solche Pflicht grundsätzlich mit den Grundrechten vereinbar sein kann. Im Detail hängt dies von der genauen Ausgestaltung ab.

#### **5.4.6.4 Relevante zu berücksichtigende Aspekte im Rahmen einer möglichen weiteren Ausgestaltung und Umsetzung der Maßnahme**

Im Rahmen einer möglichen Umsetzung der Maßnahme, wären insbesondere folgende Fragen zu berücksichtigen:

- ▶ Besteht die Notwendigkeit, bestimmte Verkaufsstellen von den Verpflichtungen auszunehmen?
- ▶ Wie sollte die Bemessung des Mehrweg-Anteils im Angebots-Sortiment für die verpflichtende Mindestquote ggf. weiter präzisiert werden? Zu beachten sind dabei eine einfache Nachweisführung und eine rechtssichere Vollziehbarkeit.
- ▶ Wäre bei einer gestuften Einführung eine Differenzierung nach Getränkesegmenten (z. B. erst Segmente 1 und 2, dann Segmente 3 und 4, dann ...) oder eine Stufung der Höhe der Mindestquote (z. B. erst 20 %, dann 30 %, ...) zu favorisieren?
- ▶ Welche Übergangs- und Umsetzungsfristen wären aus der Perspektive der von einer solchen Regelung betroffenen Verkaufsstellen erforderlich?

---

<sup>35</sup> Zur Erläuterung des Begriffs „Mindestanteil am Sortiment eines Segments“: Das Sortiment des Segments „Erfrischungsgetränke“ umfasst bei einer Verkaufsstelle A die folgenden Produkte: „Happy Brause Holunder 0,33 l“, „Crazy Cola 0,33 l“, „Crazy Cola 1,5 l“, „Lecker’s Limo Ingwer-Orange 0,33 l“, „Sport’s Spritz Zitrone zuckerfrei 0,75 l“, „Engelmann’s Eistee Grüner Tee 1,5 l“. Das Sortiment in diesem Segment umfasst somit in der Verkaufsstelle A sechs unterschiedliche Produkte. Bei einem Mindestanteil von 30 % Mehrweg im Segment „Erfrischungsgetränke“ müssten mindestens zwei der angebotenen sechs Produkte (z. B. „Happy Brause Holunder 0,33 l“ und „Sport’s Spritz Zitrone zuckerfrei 0,75 l“) in Mehrwegverpackungen angeboten werden.

## **5.4.7 A 7: Wissenschaftliche Untersuchung relevanter, identifizierter Fragestellungen**

### **5.4.7.1 Kurzbeschreibung der Maßnahme**

Konkrete, technisch-ökonomische Detailfragen in Bezug auf die weitere ökologische Optimierung von abfallvermeidenden Mehrweglösungen, die im Rahmen der abgestimmten Aktivitäten des Arbeitsbündnisses der Branchenakteure (vgl. Ansatz 1) identifiziert werden und die nach Auffassung der Beteiligten einer übergreifenden, systematischen, wissenschaftlichen Prüfung bedürfen, werden an die zuständigen Stellen des Umweltressorts herangetragen. Dabei ist die Notwendigkeit der Durchführung entsprechender wissenschaftlichen Untersuchung aus Mitteln des öffentlichen Haushaltes präzise zu begründen.

Im Rahmen der Planungen der Ressortforschung prüfen BMUV/UBA diese Begründungen und ob die Durchführung entsprechender Untersuchungen angemessen, sachgerecht und möglich ist.

### **5.4.7.2 Beabsichtigte Wirkung**

Gezielte wissenschaftliche Untersuchungen können hilfreich sein, um die Umweltaspekte der Ausgestaltung einzelner Elemente von Mehrweg-Lösungen systematisch zu analysieren. Damit kann ein Beitrag für die faktenbasierte, weitere Optimierung der Systeme geleistet werden.

### **5.4.7.3 Ergebnis der Prüfung**

Die Maßnahme ist damit grundlegend geeignet, um koordinierte Eigenaktivitäten der Branchenakteure zu unterstützen.

## **5.5 Ausgestaltung und Prüfung möglicher rechtlicher Maßnahmen**

### **5.5.1 Rechtliche Prüfung einer rechtlich verbindlichen Mehrwegquote („Mehrwegquotenpflicht“) für Letztvertreiber**

**Fragestellung:** Zu prüfen ist, ob eine Pflicht zur Erfüllung gesetzlich vorgesehener Mehrwegquoten für Getränkeverpackungen rechtlich zulässig wäre.

Die Fragestellung wird auf Getränkeverpackungen begrenzt. Dies ist zunächst dadurch begründet, dass die Erhöhung des Mehrweganteils für diese Verpackungen in den abfallwirtschaftlichen Zielen nach § 1 Abs. 3 VerpackG besonders hervorgehoben wird. Darüber hinaus ist eine solche Eingrenzung des Prüfungsrahmens geboten, weil jede Verpackungsart eigene Besonderheiten aufweist. Eine generelle Prüfung von Mehrwegpflichten und -quoten für sämtliche Verpackungen würde den Rahmen dieser Untersuchung daher bei Weitem sprengen. Damit soll die Sinnhaftigkeit möglicher Mehrwegpflichten für weitere Verpackungsarten nicht in Frage gestellt werden. Ggf. können aus den für Getränkeverpackungen gewonnenen Erkenntnissen Rückschlüsse auf sonstige Verkaufs- oder Transportverpackungen gezogen werden. Dies wäre dann möglicher Gegenstand weiterer rechtlicher Untersuchungen.

Eine rechtlich verbindliche Mehrwegquote für Getränkeverpackungen bestünde aus zwei Teilen:

- ▶ eine Pflicht, Mehrwegverpackungen anzubieten,
- ▶ eine Pflicht, dabei eine bestimmte Mehrwegquote zu erfüllen.

Beide Teile müssen im Sinne einer einheitlichen Pflicht verstanden werden. Eine isolierte Mehrwegpflicht ohne gleichzeitige quantifizierte Vorgaben wäre nicht zielführend. Diese Pflicht wäre schon dann erfüllt, wenn nur ein sehr geringer Anteil an Getränken in

Mehrwegverpackungen angeboten würde. Es ist daher geboten, auch einen Mindestanteil in Form einer Quote vorzugeben.

Eine Mehrwegquote kann in zweierlei Hinsicht ausgestaltet werden:

- ▶ Zum einen kann eine Mehrwegangebotsquote festgelegt werden. Hiernach würden die Normadressaten, hier die Letztvertreiber, verpflichtet, einen bestimmten Anteil der von ihnen angebotenen Getränke ab dem Zeitpunkt des Angebots, d. h. der Bereitstellung zum Verkauf durch den Letztvertreiber, in Mehrwegverpackungen anzubieten. Es käme nicht darauf an, ob ein entsprechender Anteil auch tatsächlich an die Endkund\*innen verkauft würde.
- ▶ Zum anderen kann eine Mehrwegvertriebsquote vorgesehen werden. Die Pflicht zur Einhaltung einer bestimmten Mehrwegquote würde sich dann auf die tatsächlich an die Endkund\*innen verkauften Getränke in Mehrwegverpackungen erstrecken.

Hierzu sind folgende Prüfschritte vorgesehen:

- ▶ Darstellung der bestehenden Rechtslage in Bezug auf Mehrwegquoten nach dem Unionsrecht und dem Bundesrecht
- ▶ Mögliche Inhalte einer Erweiterung der Mehrwegpflicht
- ▶ Einordnung und rechtliche Bewertung der skizzierten Erweiterung der Mehrwegpflicht im Mehrebenensystem von Unionsrecht und nationalem Recht

#### **5.5.1.1 Darstellung der bestehenden Rechtslage in Bezug auf Mehrwegquoten nach dem Unionsrecht und dem Bundesrecht**

##### **5.5.1.1.1 Unionsrechtliche Rahmenbedingungen**

Die EU-Abfallrahmen-Richtlinie (AbfRRL)<sup>36</sup> nennt nach der Abfallhierarchie in Art. 4 Abs. 1 an oberster Stelle die Vermeidung von Abfällen, gefolgt von der Vorbereitung zur Wiederverwendung, dem Recycling, der sonstigen Verwertung und auf der untersten Stufe der Beseitigung. Nach Art. 4 Abs. 2 AbfRRL treffen die Mitgliedstaaten hierbei die Maßnahmen, *„die insgesamt das beste Ergebnis unter dem Aspekt des Umweltschutzes erbringen.“* Sie *„nutzen wirtschaftliche Instrumente und andere Maßnahmen, um Anreize für die Anwendung der Abfallhierarchie zu schaffen...“* (Art. 4 Abs. 3 AbfRRL). Mehrwegquoten für Verpackungen werden nicht gesondert aufgeführt, wohl aber in Anhang IVa Nr. 5 AbfRRL *„Pfandsysteme und andere Maßnahmen zur Förderung der effizienten Sammlung gebrauchter Produkte und Materialien“*. Hierunter lassen sich auch Mehrwegquoten fassen.

Speziell für Verpackungen ergeben sich die unionsrechtlichen Rahmenbedingungen aus der Verpackungsrichtlinie (VerpackRL). Die VerpackRL wurde nicht auf die Umweltkompetenz des Art. 192 AEUV<sup>37</sup> gestützt, sondern auf die Kompetenz der EU zur Angleichung von Rechtsvorschriften zur Verwirklichung des EU-Binnenmarkts nach Art. 114 AEUV. Die VerpackRL stellt daher eine abschließende Harmonisierung dar, so dass den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung in nationales Recht nach Art. 114 Abs. 4-6 AEUV nur ein beschränkter Freiraum für nationale Schutzverstärkungen bleibt.<sup>38</sup> Da die Mitgliedstaaten in Art. 4 und 5 VerpackRL ausdrücklich verpflichtet werden, Maßnahmen zur Abfallvermeidung und zur Wiederverwendung zu treffen, ergibt sich aus Art. 114 AEUV insoweit kein rechtliches Problem

---

<sup>36</sup> Richtlinie 2008/98 vom 19.11.2008 über Abfälle, ABl. L 312 vom 22.11.2008, S. 3.

<sup>37</sup> Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), ABl. EU C 326/49 vom 26.10.2012 (konsolidierte Fassung).

<sup>38</sup> S. Calliess/Ruffert/Korte, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 114 Rn. 77 ff.

– im Gegenteil: Maßnahmen wie die Einführung einer Mehrwegquote sind unionsrechtlich geboten.<sup>39</sup>

Nach Art. 1 Abs. 2 VerpackRL hat „die Vermeidung von Verpackungsabfällen“ „erste Priorität“. Dies wird u. a. in Art. 4 Abs. 1 VerpackRL konkretisiert, wonach „weitere präventive Maßnahmen zur Vermeidung der Entstehung von Verpackungsabfall und zur Minimierung der ökologischen Auswirkungen von Verpackungen ergriffen werden“ sollen, z. B. „Anreize im Rahmen von Regimen der erweiterten Herstellerverantwortung zur Minimierung der Umweltauswirkungen von Verpackungen oder ähnliche Maßnahmen“.

Weiter wird dies in Art. 5 Abs. 1 Satz 1 VerpackRL konkretisiert. Hiernach treffen die Mitgliedstaaten

*„[i]m Einklang mit der in Artikel 4 der Richtlinie 2008/98/EG festgelegten Abfallhierarchie [...] Maßnahmen, um die Erhöhung des Anteils in Verkehr gebrachter wiederverwendbarer Verpackungen und von Systemen zur umweltverträglichen Wiederverwendung von Verpackungen nach Maßgabe des Vertrags zu fördern, ohne dabei die Lebensmittelhygiene oder die Sicherheit der Verbraucher zu gefährden.“*

Art. 5 Abs. 1 VerpackRL ist dahingehend auszulegen, dass die Mitgliedstaaten nicht frei in der Entscheidung sind, ob sie Maßnahmen zur Erhöhung des Anteils in Verkehr gebrachter wiederverwendbarer Verpackungen ergreifen. Vielmehr müssen sie darauf abzielende Maßnahmen treffen, die Mitgliedstaaten haben kein Entschließungsermessen in Bezug auf diese Maßnahmen. Es würde daher der VerpackRL widersprechen, wenn überhaupt keine Maßnahmen nach Art. 5 Abs. 1 VerpackRL ergriffen würden.<sup>40</sup>

Nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 d) VerpackRL können diese Maßnahmen neben z. B. Pfandsystemen, der „Festsetzung qualitativer oder quantitativer Zielvorgaben“ und wirtschaftlichen Anreizen

*„[...] unter anderem Folgendes umfassen: [...]*

*Festsetzung eines Mindestprozentsatzes wiederverwendbarer Verpackungen, die jedes Jahr per Verpackungsstrom in Verkehr gebracht werden“.*

Art. 5 Abs. 1 Satz 2 d) VerpackRL bezieht sich auf die in Verkehr gebrachten Verpackungen. Für den Begriff des Inverkehrbringens finden sich weder in der VerpackRL noch in der allgemeinen AbfRRL auf das Abfallrecht bezogene spezifische Legaldefinitionen. Jedoch gibt es entsprechende Definitionen in anderen sekundärrechtlichen Regelungen, z. B. in Art. 3 Abs. 1k der ebenfalls dem Abfallrecht zuzuordnenden WEEE-RL.<sup>41</sup> Danach ist Inverkehrbringen

*„die erstmalige Bereitstellung eines Produkts auf dem Markt innerhalb des Hoheitsgebiets eines Mitgliedstaats auf gewerblicher Grundlage“.*

Entscheidend ist insoweit die Bereitstellung auf dem Markt. Hierunter versteht Art. 3 Abs. 1j WEEE-RL

*„jede entgeltliche oder unentgeltliche Abgabe eines Produkts zum Vertrieb, Verbrauch oder zur Verwendung auf dem Markt eines Mitgliedstaats im Rahmen einer gewerblichen Tätigkeit“.*

Für eine auf Mehrweg bezogene Quote kommt es nicht auf die erstmalige Bereitstellung an, vielmehr muss jedwede Abgabe der betreffenden Verpackungen an die Verbraucher erfasst sein.

---

<sup>39</sup> In diesem Sinne auch Gsell/Dehoust/Keimeyer/Möck (Öko-Institut e.V.), sowie Klinski (Hochschule für Wirtschaft und Recht – HWR – Berlin) Ökologische Verbrauchsteuer zur umweltfreundlichen Lenkung des Getränkeverpackungsmarktes, Studie zum ökologischen Nutzen und zur rechtlichen Machbarkeit für den NABU (Naturschutzbund Deutschland e.V.), Januar 2022, S. 24 f.

<sup>40</sup> Vgl. ebenda, S. 24 ff.

<sup>41</sup> Richtlinie 2012/19/EU vom 4. Juli 2012 über Elektro- und Elektronik-Altgeräte, ABl. EU L 197/38 vom 24.07.2012.

Auch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 d) VerpackRL kann in diesem Sinne interpretiert werden. Eine Mehrwegangebotsquote wäre aber damit nicht ausgeschlossen, zumal da Art. 5 Abs. 1 Satz 2 d) VerpackRL nur Beispiele aufführt („*unter anderem*“).

Der Richtliniengeber verpflichtet damit die Mitgliedstaaten nicht zur Einführung einer Wiederverwendungs- bzw. Mehrwegquote. Die Mitgliedstaaten haben vielmehr ein Auswahlermessen – sie können alle der beispielhaft aufgeführten Maßnahmen ergreifen, nur eines oder mehrere, oder auch ganz andere, in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 VerpackRL nicht genannte Maßnahmen. Verlangt wird nur, dass diese zumindest auch dem Ziel der Erhöhung des Anteils in Verkehr gebrachter wiederverwendbarer Verpackungen dienen. Dass aber ein Mindestprozensatz und damit eine Mehrwegquote ausdrücklich aufgeführt wird, legt nahe, dass der Richtliniengeber diesen Maßnahmen neben den drei anderen zitierten ein besonderes Gewicht beimisst.

Zugleich wird damit zum Ausdruck gebracht, dass eine solche Quote grundsätzlich als EU-rechtskonform angesehen wird. Dies heißt allerdings nicht, dass die konkrete Ausgestaltung einer solchen Quotenregelung nicht noch einer genauen Prüfung der Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht unterzogen werden müsste.<sup>42</sup>

#### **5.5.1.1.2 Bundesrechtliche Rahmenbedingungen**

Nach § 1 Abs. 3 Satz 1 VerpackG soll

*„[d]er Anteil der in Mehrweggetränkeverpackungen abgefüllten Getränke [...] mit dem Ziel der Abfallvermeidung gestärkt und das Recycling von Getränkeverpackungen in geschlossenen Kreisläufen gefördert werden.“*

Nach § 1 Abs. 3 Satz 3 VerpackG besteht das

*„Ziel [...], einen Anteil von in Mehrweggetränkeverpackungen abgefüllten Getränken in Höhe von mindestens 70 % zu erreichen.“*

Dieses Ziel bezieht sich nicht auf die tatsächlich verkauften Mehrweggetränkeverpackungen, sondern auf die Abfüllungen. Diese Unterscheidung dürfte jedoch praktisch kaum eine Rolle spielen, da allein aus ökonomischen Gründen regelmäßig so viel Getränke in Mehrwegverpackungen abgefüllt werden dürften wie dann auch tatsächlich an die Letztverbraucher\*innen verkauft werden.

Die in § 1 Abs. 3 Satz 3 VerpackG avisierte Abfüllquote lässt keine Rückschlüsse darauf zu, ob das VerpackG eine Mehrwegangebots- oder eine Mehrwegvertriebsquote favorisieren würde.

Für die Begriffsbestimmung des Inverkehrbringens nach § 3 Abs. 9 VerpackG gilt das gleiche wie zu dem oben beschriebenen unionsrechtlichen Begriffsverständnis. Das VerpackG definiert Inverkehrbringen als

*„jede entgeltliche oder unentgeltliche Abgabe an Dritte im Geltungsbereich dieses Gesetzes mit dem Ziel des Vertriebs, des Verbrauchs oder der Verwendung.“*

Auch wenn hier an die tatsächlich von den Letztvertreibern an die Kund\*innen abgegebenen Verpackungen angeknüpft wird, spricht dies nicht gegen die mögliche Einführung einer Mehrwegangebotsquote.

Mit den Zielen des § 1 VerpackG kommen die Leitvorstellungen des Gesetzgebers zum Ausdruck. Sie sind keine eigenständigen Regelungen und geben Einzelnen keine subjektiven Rechte. Genauso wenig ergeben sich hieraus konkrete subjektive Pflichten der betroffenen Akteure,

---

<sup>42</sup> Stroetmann, in Flanderka/Stroetmann/Hartwig, Verpackungsgesetz, Kommentar, 5. Aufl. 2020, § 1 Anm. 2 (S. 60).

insbesondere der Abfüller und Vertreiber.<sup>43</sup> Die Ziele werden aber als „Verdichtung grundrechtlicher Schutzpflichten des Staates, vor allem des Art. 20a GG“ verstanden. Sie sind „Auslegungshilfe für den Vollzug und der im Gesetz enthaltenen Einzelbestimmungen“ und sind für die Ausfüllung von Ermessensspielräumen von Bedeutung.<sup>44</sup> Dies gilt auch für das Mehrwegziel in § 1 Abs. 3 VerpackG.

Nach dem ursprünglichen Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein VerpackG war ein solches quantifiziertes Ziel noch nicht vorgesehen gewesen:

*„Die in § 1 Absatz 2 der Verpackungsverordnung enthaltene Zielquote für Mehrweg- sowie ökologisch vorteilhafte Einweggetränkeverpackungen wird nicht fortgeführt, weil das Gesetz den Begriff der ökologisch vorteilhaften Einweggetränkeverpackungen nicht übernimmt und sich die bisherige unverbindliche als auch sanktionslose Zielstellung nicht als wirksames Instrument zur Stärkung von Mehrweggetränkeverpackungen erwiesen hat. Sie wird insofern durch die oben genannten verbindlichen und effektiveren Regelungen zur besseren Transparenz für die Verbraucherinnen und Verbraucher ersetzt. Gleichwohl wird das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit nach wie vor jährlich den Anteil der in Mehrweggetränkeverpackungen abgefüllten Getränke ermitteln und die Ergebnisse öffentlich bekannt geben, um die Wirksamkeit der in diesem Gesetz vorgesehenen Mehrwegfördermaßnahmen zu überprüfen.“*

*Aktuelle Ökobilanzstudien ergänzen diese regelmäßige Überprüfung. Die Studien sollen Aufschluss über den Bedarf weitergehender Maßnahmen zur Stärkung des Anteils von Mehrweggetränkeverpackungen sowie gesamtökologisch vergleichbar vorteilhafter Einweggetränkeverpackungen geben. Darüber hinaus bilden sie die Basis für eine neue Zielgröße für ökologisch vorteilhafte Getränkeverpackungen, die der Gesetzgeber festlegen soll. Anhand dieser Zielgröße wird das Umweltressort bemessen, wie wirksam bereits erlassene Maßnahmen zur Förderung ökologisch vorteilhafter Getränkeverpackungen sind und regelmäßig bewerten, ob weitere Fördermaßnahmen getroffen werden sollten. Maßgeblich bestimmt wird diese Zielgröße weiterhin durch den Anteil an Mehrweggetränkeverpackungen.“<sup>45</sup>*

Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens wurde ein solches Ziel wieder aufgenommen:

*„Im Gegensatz zu der bisher geltenden Verpackungsverordnung sieht der Regierungsentwurf eines Verpackungsgesetzes kein quantitatives Ziel mit Blick auf ökologisch vorteilhafte Getränkeverpackungen vor. Mit der vorgeschlagenen Ergänzung wird ein solches Ziel wieder aufgenommen. Da die Förderung der Abfallvermeidung durch Wiederverwendung an dieser Stelle im Vordergrund steht, wird das quantitative Ziel ausdrücklich für den Anteil von Getränken in Mehrweggetränkeverpackungen vorgegeben und nicht – wie in der bisher geltenden Verpackungsverordnung – für ökologisch vorteilhafte Einweggetränkeverpackungen und Mehrweggetränkeverpackungen. Aus diesem Grund und angesichts der Marktentwicklung der vergangenen Jahre wird ein Zielwert von 70 % angestrebt. Er liegt zwar unterhalb des ursprünglich in der*

---

<sup>43</sup> Die von der Deutschen Umwelthilfe (DUH) veröffentlichte Umfrage unter Händlern und Abfüllern mit der Überschrift „Wer erfüllt die Mehrwegquote?“ ist bezogen auf das 70%-Ziel daher nicht korrekt, denn es handelt sich um keine verbindliche Quote (s. Deutsche Umwelthilfe, Nach zwei Jahren Mehrwegquote: Umfrage der Deutschen Umwelthilfe belegt Mehrwegboykott durch Aldi, Lidl, Coca-Cola & Co. Vom 05.01.2021, online verfügbar unter <https://www.duh.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/nach-zwei-jahren-mehrwegquote-umfrage-der-deutschen-umwelthilfe-belegt-mehrwegboykott-durch-aldi-l/> sowie [https://www.duh.de/fileadmin/user\\_upload/download/Pressemitteilungen/Kreislaufwirtschaft/201223\\_Mehrwegquote\\_Umfrage\\_H%C3%A4ndler\\_Abf%C3%BCller.pdf](https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Pressemitteilungen/Kreislaufwirtschaft/201223_Mehrwegquote_Umfrage_H%C3%A4ndler_Abf%C3%BCller.pdf), zuletzt aufgerufen am 27.06.2022

<sup>44</sup> Stroetmann, in Flanderka/Stroetmann/Hartwig, Verpackungsgesetz, Kommentar, 5. Aufl. 2020, § 1 Anm. 2.

<sup>45</sup> Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung der haushaltsnahen Getrennterfassung von wertstoffhaltigen Abfällen BT-Drucks. 18/11274 vom 22.02.2017, S. 79.

*Verpackungsverordnung angestrebten Anteils von 80 Prozent für Getränke in ökologisch vorteilhaften Einweggetränkeverpackungen und in Mehrweggetränkeverpackungen. Er liegt jedoch deutlich über dem im Jahr 2014 erreichten Mehrweganteil von 45,1 Prozent.“<sup>46</sup>*

Nach § 1 Abs. 2 VerpackV war noch eine Zielgröße für Massenge Getränke mit einem Anteil von 80 Prozent für Mehrweg- und ökologisch vorteilhafte Einweg-Verpackungen vorgesehen.<sup>47</sup> Es hätte möglicherweise nahegelegen, aus der erheblichen Diskrepanz zwischen der in der VerpackV vorgesehenen Quote und dem tatsächlich erreichten Mehrweganteil zu folgern, nunmehr „eine verbindliche und im Falle der Zielverfehlung mit Sanktionen belegte Mehrwegquote zu setzen“. Dies habe „sich die Bundesregierung offenbar nicht getraut.“<sup>48</sup>

Das BMUV hat jährlich den Anteil der in Mehrweggetränkeverpackungen abgefüllten Getränke zu ermitteln und die Ergebnisse bekanntzugeben (§ 1 Abs. 3 Satz 2 VerpackG). Hierdurch soll ermittelt werden, „ob und wie die unterhalb der Schwelle einer ‚sanktionierbaren Quote‘ eingesetzten Maßnahmen zur Erreichung des Ziels führen oder ob in der Tat weitergehende rechtliche Maßnahmen zur Förderung von Mehrweggetränkeverpackungen notwendig werden.“<sup>49</sup> Nach Mitteilung des UBA ist allerdings der Anteil von in Mehrwegverpackungen abgefüllten Getränken gesunken und betrug 2019 lediglich 41,8 Prozent.<sup>50</sup> Danach verwenden „immer mehr Getränkeabfüller eigene Individual-Flaschen, anstatt auf einheitliche Flaschen aus einem deutschlandweiten Pool zurückzugreifen.“<sup>51</sup> Kritisch hierzu äußert sich auch der SRU:

*„181. Das Ziel der Vermeidung soll gemäß § 1 VerpackG dadurch erreicht werden, dass der Anteil der in Mehrwegverpackungen abgefüllten Getränke erhöht wird. Ein Zielwert für den Mehrweganteil bei Getränken wurde in der früheren Verpackungsverordnung und wird auch im nunmehr geltenden Verpackungsgesetz genannt (LEIGHTY und HEINISCH 2018, S. 53). Aktuell liegt er bei 70 %. Weil die ursprünglich geltende Zielquote von 72 % unterschritten wurde, wurde bereits 2003 die Einführung eines Pflichtpfands auf bestimmte Einweggetränkeverpackungen wirksam. Dieses Instrument führte zwar zu hohen Rücklaufquoten von bepfandeten Einweggetränkeverpackungen, größerer Materialreinheit der separat erfassten Getränkeverpackungen sowie einer Abnahme des Litterings, nicht jedoch zu einer Stabilisierung der Mehrweganteile (Abb. 3-13). Seit Januar 2019 gilt eine Hinweispflicht für bepfandete Einweg- und Mehrweggetränkeverpackungen an den Regalen zur Verbraucherinformation, um die Nutzung von Mehrwegflaschen anzureizen. Von der Hinweispflicht ausgenommen sind jedoch alle nicht-pfandpflichtigen Einweggetränkeverpackungen, beispielsweise für Fruchtsaft.“<sup>52</sup>*

Zwar stieg der Mehrweganteil bei Getränkeverpackungen 2019 leicht auf 41,8 Prozent, auch dieser Wert ist aber von der Zielvorstellung des Gesetzgebers von 70 % noch weit entfernt.

---

<sup>46</sup> Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (16. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 18/11274 –, BT-Drucks. 18/11781 vom 29.03.2017.

<sup>47</sup> GVM (2020): Bundesweite Erhebung von Daten zum Verbrauch von Getränken in Mehrweg und ökologisch vorteilhaften Einweg-Getränkeverpackungen - Bezugsjahr 2018. UBA Texte 166/2020. Hrsg. v. Umweltbundesamt. Dessau-Roßlau, online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/getraenkeverpackungen-2018>, S. 64; zuletzt aufgerufen am 27.06.2022, s. auch Flanderka/Stroetmann, VerpackV, 4. Aufl. 2015, § 1 Rn. 24.

<sup>48</sup> Stroetmann, in Flanderka/Stroetmann/Hartwig, Verpackungsgesetz, Kommentar, 5. Aufl. 2020, § 1 Anm. 2 (S. 60).

<sup>49</sup> Ebenda.

<sup>50</sup> Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/themen/mehrweganteil-bei-getraenken-sinkt-weiter>, zuletzt aufgerufen am 27.06.2022.

<sup>51</sup> Ebenda, s. auch GVM (2021): Bundesweite Erhebung von Daten zum Verbrauch von Getränken in Mehrweg und ökologisch vorteilhaften Einweg-Getränkeverpackungen - Bezugsjahr 2019, online verfügbar unter [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2021-08-04\\_texte\\_116-2021\\_mehrweggetraenkeverpackungen\\_2019.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2021-08-04_texte_116-2021_mehrweggetraenkeverpackungen_2019.pdf), zuletzt aufgerufen am 27.06.2022.

<sup>52</sup> Umweltgutachten 2020 des Sachverständigenrates für Umweltfragen, Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, BT-Drucks. 19/20590 vom 25.05.2020, S. 149.

Außerdem betrifft der Mehrweganteil nur die dem Einwegpfand unterworfenen Getränkesegmente.<sup>53</sup>

Die Mehrwegquote für Getränkeverpackungen wird durch Hinweispflichten der Letztvertreiber ergänzt. Nach § 32 Abs. 2 VerpackG sind

*„Letztvertreiber von mit Getränken befüllten Mehrweggetränkeverpackungen [...] verpflichtet, die Endverbraucher in der Verkaufsstelle durch deutlich sicht- und lesbare, in unmittelbarer Nähe zu den Mehrweggetränkeverpackungen befindliche Informationstafeln oder -schilder mit dem Schriftzeichen „MEHRWEG“ auf die Wiederverwendbarkeit dieser Verpackungen hinzuweisen.“*

Mit der 2021 erfolgten Änderung des VerpackG<sup>54</sup> wurde der bisherige § 33 VerpackG in Umsetzung der EU-Einwegkunststoffrichtlinie<sup>55</sup> neu gefasst. Danach haben Letztvertreiber eine Mehrwegalternative für Einweg-Kunststoffverpackungen von Lebensmitteln und Einweggetränkebecher anzubieten:

*(1) Letztvertreiber von Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und von Einweggetränkebechern, die jeweils erst beim Letztvertreiber mit Waren befüllt werden, sind ab dem 1. Januar 2023 verpflichtet, die in diesen Einwegverpackungen angebotenen Waren am Ort des Inverkehrbringens jeweils auch in Mehrwegverpackungen zum Verkauf anzubieten. Die Letztvertreiber dürfen dabei die Verkaufseinheit aus Ware und Mehrwegverpackung nicht zu einem höheren Preis oder zu schlechteren Bedingungen anbieten als die Verkaufseinheit aus der gleichen Ware und einer Einwegverpackung. Satz 1 und 2 gelten nicht für den Vertrieb durch Verkaufsautomaten, die in Betrieben zur Versorgung der Mitarbeiter nicht öffentlich zugänglich aufgestellt sind.*

*(2) Letztvertreiber nach Absatz 1 Satz 1 sind verpflichtet, die Endverbraucher in der Verkaufsstelle durch deutlich sicht- und lesbare Informationstafeln oder -schilder auf die Möglichkeit, die Waren in Mehrwegverpackungen zu erhalten, hinzuweisen. Im Fall einer Lieferung von Waren ist dieser Hinweis in den jeweils verwendeten Darstellungsmedien entsprechend zu geben.*

*(3) Abweichend von § 15 Absatz 1 Satz 2 beschränkt sich die Rücknahmepflicht für Letztvertreiber nach Absatz 1 Satz 1 auf diejenigen Mehrwegverpackungen, die sie in Verkehr gebracht haben.*

Diese Mehrwegpflicht ist auf Verpackungen für Lebensmittel zum Sofort- oder Unterwegsverzehr, also „To-go“-Verpackungen und „Fast-Food“-Verpackungen aus Kunststoff, beschränkt.<sup>56</sup> Einwegkunststofflebensmittelverpackungen sind nach § 3 Abs. 4b VerpackG

*„Einwegkunststoffverpackungen, also Behältnisse wie Boxen mit oder ohne Deckel, für Lebensmittel, die*

*1. dazu bestimmt sind, unmittelbar verzehrt zu werden, entweder vor Ort oder als Mitnahme-Gericht,*

---

<sup>53</sup> Umweltbundesamt, Trotz leichten Anstiegs: Mehrweg-Ziel nicht erreicht, 2021. Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/themen/trotz-leichten-anstiegs-mehrweg-ziel-nicht-erreicht>), zuletzt aufgerufen am 27.06.2022.

<sup>54</sup> Artikel 1 des Gesetzes vom 9. Juni 2021 (BGBl. I S. 1699).

<sup>55</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, OJ L 155, 12.6.2019, p. 1.

<sup>56</sup> Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz und in anderen Gesetzen, BT-Drucksache 19/27634 vom 17.03.2021, S. 82.

2. in der Regel aus der Verpackung heraus verzehrt werden und
  3. ohne weitere Zubereitung wie Kochen, Sieden oder Erhitzen verzehrt werden können;
- keine Einwegkunststofflebensmittelverpackungen in diesem Sinne sind Getränkeverpackungen, Getränkebecher, Teller sowie Tüten und Folienverpackungen, wie Wrappers, mit Lebensmittelinhalt.“

Es handelt sich nicht um eine ausschließliche Mehrwegangebotspflicht für die darunterfallenden Verpackungen, sondern nur um eine Pflicht, „auch“ Mehrwegverpackungen anzubieten. Die Bedingungen für die Mehrwegverpackungen dürfen aber nicht schlechter sein als für die Einwegverpackungen:

*„Durch die Formulierung „gleiche Ware“ in § 33 Absatz 1 Satz 2 muss das Angebot der Ware in einer Einwegverpackung dem Angebot der Ware in einer Mehrwegverpackung exakt entsprechen. Es ist danach etwa nicht zulässig, dass der Kunde bei der Wahl einer Einwegverpackung eine größere Auswahl an unterschiedlichen Mengen und Größen der Ware hat als bei der Wahl einer Mehrwegverpackung. Wenn beispielsweise in einer Verkaufsstelle 0,2 l Kaffee in einer Einwegverpackung angeboten wird, so muss in dieser Verkaufsstelle auch 0,2 l Kaffee in einer Mehrwegverpackung zum Verkauf angeboten werden und dies darf nicht zu schlechteren Konditionen oder zu einem schlechteren Preis erfolgen. Die Regelung stellt zudem klar, dass die Wahl einer Mehrwegverpackung nicht durch einen höheren Preis oder schlechtere Angebotskonditionen unattraktiv für den Endverbraucher gemacht werden darf. Der Endverbraucher soll sich also möglichst frei und ohne Nachteile für eine Variante entscheiden können. Unbenommen davon bleibt die Möglichkeit, ein Pfand als Anreiz für die spätere Rückgabe der Mehrwegverpackung zu erheben, sofern es sich hierbei um ein angemessenes Pfand handelt, dieses also nicht aufgrund seiner Höhe eine abschreckende Wirkung entfalten würde. Als schlechtere Konditionen für Mehrwegverpackungen gelten auch sonstige, nicht-monetäre Kaufanreize im Hinblick auf Einwegverpackungen wie etwa Treue-/Bonussysteme, Gewinnspiele oder sonstige Vorteile im Verkaufsprozess wie z. B. eine bevorzugte oder schnellere Abfertigung bei der Wahl einer Einwegverpackung. Die Nutzung oder Rückgabe von Mehrwegverpackungen darf umgekehrt nicht mit unnötigen organisatorischen Hemmnissen belegt werden. Auch dürfen die Mehrwegverpackungen nicht übermäßig sperrig und unhandlich gestaltet sein.“<sup>57</sup>*

Vorgesehen ist demnach lediglich eine Mehrwegangebotspflicht, nicht aber eine Pflicht zur Erfüllung einer bestimmten Mehrwegangebotsquote.

Hervorzuheben ist, dass § 33 Abs. 1 VerpackG auf das Anbieten der Verpackungen abstellt, nicht auf das Inverkehrbringen. Würde für Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und Einweggetränkebecher eine Mehrwegquote festgelegt, spricht dies dafür, keine Angebots-, sondern eine Vertriebsquote zu wählen. Allerdings würden sich auch hier grundlegende Fragen in Bezug auf die praktische Umsetzbarkeit mit Blick auf die Erreichung einer bestimmten Quotenhöhe stellen. Schließlich ist de lege lata lediglich das Angebot einer gleichwertigen Alternative vorgesehen. Die Entscheidung in Bezug auf die Art der Verpackung treffen letztlich die Verbraucher\*innen.

§ 34 VerpackG sieht Erleichterungen für kleine Unternehmen und Verkaufsautomaten vor. Dies gilt nach § 34 Abs. 1 VerpackG für Letztvertreiber „mit insgesamt nicht mehr als fünf Beschäftigten, deren Verkaufsfläche 80 Quadratmeter nicht überschreitet“. Sie können dann „dem

---

<sup>57</sup> Ebenda.

*Endverbraucher anbieten, die Waren in von diesem zur Verfügung gestellte Mehrwegbehältnisse abzufüllen“.*

Verstöße gegen die Mehrwegangebotspflicht für Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und Einweggetränkebecher nach § 33 VerpackG können als Ordnungswidrigkeit mit Bußgeldern geahndet werden. Nach § 36 Abs. 1 Nrn. 28 – 30 i.V.m. Abs. 2 VerpackG können Geldbußen bis zu zehntausend Euro erhoben werden.

Die Verfehlung des Ziels nach § 1 Abs. 3 Satz 3 VerpackG von 70 % Anteil der in Mehrweggetränkeverpackungen abgefüllten Getränke ist allerdings nicht sanktioniert.<sup>58</sup> Hierbei handelt es sich genau genommen auch nicht um eine Quote, deren Erfüllung genau bestimmten Akteuren zuzurechnen ist, sondern um ein allgemeines gesetzgeberisches Ziel. Allein schon wegen des Bestimmtheitsgrundsatzes wäre eine Sanktionierung als Ordnungswidrigkeit derzeit rechtlich nicht zulässig.<sup>59</sup>

#### **5.5.1.1.3 Zusammenfassung der unions- und bundesrechtlichen Rahmenbedingungen**

De lege lata gilt damit:

- ▶ Unionsrechtlich sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Maßnahmen zur Erhöhung des Anteils in Verkehr gebrachter wiederverwendbarer Verpackungen zu treffen. Sie sind zwar nicht zur Einführung einer Mehrwegquote für (Getränke-)Verpackungen verpflichtet, dies wird den Mitgliedstaaten aber unter anderem als mögliche Maßnahme der Abfallvermeidung nahegelegt.
- ▶ Eine Mehrwegquote könnte sowohl als Angebots- wie auch als Vertriebsquote vorgesehen werden. Die VerpackRL lässt beide Optionen grundsätzlich zu.
- ▶ Für Mehrweggetränkeverpackungen gilt das Ziel eines Anteils von mindestens 70 % in Mehrweggetränkeverpackungen abgefüllten Getränken. Hierbei handelt es sich nicht um eine auf einzelne Akteure, insbesondere Vertreiber, herunterzubrechende individualisierbare Pflicht zur Einhaltung einer Quote, sondern um eine Zielvorstellung des Gesetzgebers.
- ▶ Eine Sanktionierung ist nicht vorgesehen und wäre auch in der gegenwärtigen Ausgestaltung rechtlich nicht zulässig.
- ▶ Eine Mehrwegpflicht besteht nur für Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und Einweggetränkebecher, allerdings nur in Form einer Angebotspflicht („auch“), nicht als ausschließliche Mehrwegpflicht oder in Form einer Mehrwegquote.

---

<sup>58</sup> Umweltgutachten 2020 des Sachverständigenrates für Umweltfragen, Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, BT-Drucks. 19/20590 vom 25.05.2020, S. 163.

<sup>59</sup> Vgl. etwa BVerfG (3. Kammer des Ersten Senats), Beschluss vom 19. 6. 2007 - 1 BvR 1290/05, NVwZ 2007, 1172, Leitsatz 5: „*Ein generalklauselartiger Ordnungswidrigkeitentatbestand (hier: § 28 I Nr. 1 der Abfallwirtschaftssatzung des Landkreises Böblingen), der das zu sanktionierende Verhalten ins Belieben der Verwaltungsbehörde stellt, ist mit Art. 103 Absatz II GG unvereinbar*“; OLG Oldenburg Beschluss v. 11.12.2020 – 2 Ss (OWi) 286/20, BeckRS 2020, 37387, beck-online.

### **5.5.1.2 In anderen Bereichen, z. B. für Versandverpackungen, ist keine Mehrwegpflicht oder -quote vorgesehen. Mögliche Inhalte einer Erweiterung der rechtlich verbindlichen Mehrwegquote**

#### **5.5.1.2.1 Ausgestaltung einer Mehrwegquote**

Eine verpflichtende Mehrwegquote müsste von den aufgeführten Begriffen der Getränke- und Mehrwegverpackungen ausgehen. Die Regelung einer Mehrwegangebotsquote könnte wie folgt aussehen:

*„Vertreiber sind verpflichtet, im Jahresmittel mindestens folgende Anteile der von ihnen angebotenen Getränke in Mehrwegverpackungen anzubieten:*

- 1. XX Prozent des angebotenen [Füllvolumens/ Getränkesortiments/ Getränkesortiments im Segment XY/ ... ] ab dem 1. Januar 20XX,*
- 2. YY Prozent [Füllvolumens/ Getränkesortiments/ Getränkesortiments im Segment XY/ ...] ab dem 1. Januar 20YY,“*

##### *5.5.1.2.1.1 Differenzierung nach der Marktdurchdringung?*

Zu diskutieren ist, ob eine Differenzierung je nach der bisherigen Marktdurchdringung von Mehrwegsystemen bei den einzelnen Getränkearten sinnvoll und möglicherweise sogar geboten ist. Der Mehrweganteil bei den verschiedenen Getränkearten unterscheidet sich deutlich. So lag der Anteil von Mehrwegverpackungen für Wässer bei 38,8 Prozent, für Bier bei 79,5 Prozent, bei Erfrischungsgetränken jedoch nur bei 22 und für alkoholische Mischgetränke bei lediglich 5,8 Prozent.<sup>60</sup> Angesichts dieser unterschiedlichen Ausgangslagen stellt sich die Frage, ob zwischen diesen Getränkearten differenziert und getrennte Mehrwegquoten vorgeschrieben werden sollten.

Insbesondere könnte eine einheitliche Mehrwegquote angesichts dieser sehr unterschiedlichen Ausgangsbedingungen nicht zielführend sein. Sie könnte bzgl. der Getränkearten mit einem ohnehin schon hohen Mehrweganteil zu wenig ambitioniert, bzgl. derjenigen mit einem niedrigen Mehrweganteil zu ehrgeizig sein.

Auf der anderen Seite wäre eine differenzierte Quote aber voraussichtlich unpraktikabel. Sie würde zu einer starken, im Vollzug und in der Kontrolle nur schwer überschaubaren Detaillierung führen.

Diese Argumente sprechen dafür, eine einheitliche, nicht nach Getränkearten differenzierte Mehrwegquote vorzugeben. Diese wäre leichter von den Adressaten umzusetzen, sie würde ihnen mehr Flexibilität erlauben, und sie wäre leichter zu kontrollieren und ggf. bei Nichterfüllung zu sanktionieren.

##### *5.5.1.2.1.2 Adressaten einer Mehrwegquote*

Als Adressaten einer Pflicht zur Einhaltung einer Mehrwegquote kommen vor allem die Letztvertreiber in Frage (§ 3 Abs. 13 VerpackG):

*„(13) Letztvertreiber ist derjenige Vertreiber, der Verpackungen an den Endverbraucher abgibt.“*

Auch § 33 VerpackG nimmt „Letztvertreiber von Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und von Einweggetränkebechern“ in die Pflicht.

---

<sup>60</sup> UBA texte 109/2020, Bundesweite Erhebung von Daten zum Verbrauch von Getränken in Mehrweg und ökologisch vorteilhaften Einweg-Getränkeverpackungen - Bezugsjahr 2018, online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/getraenkeverpackungen-2018>, S. 21, zuletzt aufgerufen am 27.06.2022.

Insbesondere kommt es darauf an, dass eine Kontrolle und ggf. Sanktionierung vor Ort möglich ist, um die effiziente Durchsetzung einer rechtlich verbindlichen Mehrwegquote zu gewährleisten. Die Quotenpflicht müsste dann von jedem einzelnen Letztvertreiber von Getränkeverpackungen eingehalten werden, ähnlich wie auch in § 33 VerpackG vorgesehen für die Mehrwegangebotspflicht.

Die Getränkeabfüller kommen als Adressaten für eine Mehrwegquote ebenfalls in Betracht. Auch die Zielbestimmung in § 1 Abs. 3 Satz 3 VerpackG knüpft an den Anteil von in Mehrweggetränkeverpackungen abgefüllten Getränken an, nicht an den Vertrieb. Dies spricht jedoch nicht gegen die Letztvertreiber als Adressaten. Mit der Quote sollen vor allem die Vertrieber adressiert werden, die bisher keinen oder einen nur geringen Anteil an Mehrweggetränkeverpackungen anbieten. Dies gilt z. B. für große Discounter. Es ist daher sachgerecht, gerade diese in den Blick zu nehmen. Hinzu kommt, dass viele Letztvertreiber, gerade große Discounter, zugleich Abfüller sind. Wichtig ist eine klare Adressierung, um Probleme im Vollzug zu vermeiden. Dies könnte mit den Letztvertreibern als Adressaten gewährleistet werden.

Zu diskutieren wäre weiterhin, ob auch eine generellere Branchen- oder Konzernverantwortung ausreichend wäre. Dann müsste entweder die gesamte Branche des Lebensmitteleinzelhandels oder der jeweilige Konzern wie Aldi, Lidl, Rewe, Edeka etc., die Einhaltung der Quote garantieren.

Dann würde die Kontrolle auf eine höhere Ebene gehoben. Dies wäre wohl nur für eine Mehrwegvertriebsquote denkbar, denn bei einer Angebotsquote würden sich zu viele Schlupflöcher ergeben. Die Erfüllung der Mehrwegquote müsste dann über entsprechende abgesicherte Statistiken o.ä. nachgewiesen werden. Sanktionen würden nicht den einzelnen Vertriebsmarkt betreffen, sondern die Branche oder, besser, den Konzern.

Letztlich ist dies eine Frage der Effizienz. Wie kann das Ziel der Quotenerfüllung besser erreicht werden – über Vor-Ort-Kontrollen oder eine eher auf statistischen Erhebungen beruhende Überwachung? Überschlüssig wird hier für eine Letztvertreiberlösung plädiert, ähnlich § 33 VerpackG. Nur durch eine unmittelbare Verpflichtung der Letztvertreiber lässt sich eine umfassende Kontrolle ermöglichen. Dabei spielt auch die Sichtbarkeit für die Verbraucher\*innen eine Rolle: Wenn diese in ihrem Supermarkt unmittelbar erfahren, dass ihr Letztvertreiber individuell zur Einhaltung einer Mehrwegquote verpflichtet ist, dann werden sie möglicherweise auch selbst motiviert, „ihren“ Markt dabei zu unterstützen oder zeigen im Zweifel diejenigen an, die ihrer Pflicht nicht oder nicht in ausreichendem Maße nachkommen.

#### 5.5.1.2.1.3 Flankierende Pflichten

##### **Mitteilungs- und Hinweispflichten**

Die rechtlich verbindliche Mehrwegquote müsste zunächst durch entsprechende Mitteilungs- und Hinweispflichten flankiert werden, ähnlich wie die Hinweispflichten nach § 32 VerpackG für die Pfandpflicht oder § 33 Abs. 2 VerpackG für die Mehrwegalternative:

*„(2) Letztvertreiber nach Absatz 1 Satz 1 sind verpflichtet, die Endverbraucher in der Verkaufsstelle durch deutlich sicht- und lesbare Informationstafeln oder -schilder auf die Möglichkeit, die Waren in Mehrwegverpackungen zu erhalten, hinzuweisen. Im Fall einer Lieferung von Waren ist dieser Hinweis in den jeweils verwendeten Darstellungsmedien entsprechend zu geben.“*

Zu diskutieren wäre darüber hinaus, die Letztverbraucher\*innen in den einzelnen Verkaufsstellen nicht nur auf die Möglichkeit einer Mehrwegalternative hinzuweisen, sondern

auch auf die Pflicht der Letztvertreiber zur Einhaltung einer bestimmten Mehrwegquote. Die Verbraucher\*innen könnten dadurch zusätzlich motiviert werden, Getränke in Mehrwegverpackungen zu erwerben. Insoweit gilt auch für die rechtlich verbindliche Mehrwegquote allgemein, was der Gesetzgeber zur Begründung der Hinweispflichten nach § 32 VerpackG angeführt hat:

*„Die Einführung einer Pflicht zu klaren und eindeutigen Informationen am Verkaufsort wird mithin in jedem Fall als eine geeignete, ggf. komplementäre Maßnahme angesehen, um den oben angesprochenen Irritationen zu begegnen, bessere Transparenz zu schaffen und es den Verbraucherinnen und Verbrauchern zu erleichtern, sich bewusst für eine Getränkeverpackung zu entscheiden, die ihren ökologischen Ansprüchen genügt.“<sup>61</sup>*

### **Preisregelung**

Eine rechtlich verbindliche Mehrwegquote könnte zudem eine Regelung vorsehen, nach der Produkte in Mehrwegverpackungen nicht zu einem höheren Preis oder zu schlechteren Bedingungen als solche in Einwegverpackungen verkauft werden dürfen, ähnlich § 33 Abs. 1 Satz 2 VerpackG

*„Die Letztvertreiber dürfen dabei die Verkaufseinheit aus Ware und Mehrwegverpackung nicht zu einem höheren Preis oder zu schlechteren Bedingungen anbieten als die Verkaufseinheit aus der gleichen Ware und einer Einwegverpackung.“*

Der Gesetzgeber hat zur Begründung ausgeführt:

*„Die Regelung stellt zudem klar, dass die Wahl einer Mehrwegverpackung nicht durch einen höheren Preis oder schlechtere Angebotskonditionen unattraktiv für den Endverbraucher gemacht werden darf. Der Endverbraucher soll sich also möglichst frei und ohne Nachteile für eine Variante entscheiden können. Unbenommen davon bleibt die Möglichkeit, ein Pfand als Anreiz für die spätere Rückgabe der Mehrwegverpackung zu erheben, sofern es sich hierbei um ein angemessenes Pfand handelt, dieses also nicht aufgrund seiner Höhe eine abschreckende Wirkung entfalten würde. Als schlechtere Konditionen für Mehrwegverpackungen gelten auch sonstige, nicht-monetäre Kaufanreize im Hinblick auf Einwegverpackungen wie etwa Treue-/Bonussysteme, Gewinnspiele oder sonstige Vorteile im Verkaufsprozess wie z. B. eine bevorzugte oder schnellere Abfertigung bei der Wahl einer Einwegverpackung. Die Nutzung oder Rückgabe von Mehrwegverpackungen darf umgekehrt nicht mit unnötigen organisatorischen Hemmnissen belegt werden. Auch dürfen die Mehrwegverpackungen nicht übermäßig sperrig und unhandlich gestaltet sein.“<sup>62</sup>*

Diese Argumente lassen sich auch für die Einführung einer allgemeinen Mehrwegquotenpflicht für Getränkeverpackungen anführen. Ob dies allerdings für die große Menge an Getränkeverpackungen, die unter die Pfand- und Mehrwegquotenpflicht fallen würden, praktikabel wäre, kann im Rahmen der rechtlichen Untersuchung nicht beurteilt werden.

### **De-minimis Regelung**

Vorzusehen wäre ggf. auch eine de-minimis-Klausel ähnlich wie in § 34 VerpackG:

*„(1) Letztvertreiber nach § 33 Absatz 1 Satz 1 mit insgesamt nicht mehr als fünf Beschäftigten, deren Verkaufsfläche 80 Quadratmeter nicht überschreitet, können die Pflicht nach § 33 Absatz 1 Satz 1 auch erfüllen, indem sie dem Endverbraucher anbieten,*

---

<sup>61</sup> Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung der haushaltsnahen Getrennterfassung von wertstoffhaltigen Abfällen, BT-Drucks. 18/11274 vom 22.02.2017, S. 134.

<sup>62</sup> Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz und in anderen Gesetzen, BT-Drucks. 19/27634 v. 17.03.2021, S. 82.

*die Waren in von diesem zur Verfügung gestellte Mehrwegbehältnisse abzufüllen; im Fall einer Lieferung von Waren gelten als Verkaufsfläche zusätzlich alle Lager- und Versandflächen. Bei der Feststellung der Zahl der Beschäftigten sind Teilzeitbeschäftigte mit einer regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit von nicht mehr als 20 Stunden mit 0,5 und von nicht mehr als 30 Stunden mit 0,75 zu berücksichtigen. § 33 Absatz 1 Satz 2 gilt entsprechend.*

*(2) Beim Vertrieb durch Verkaufsautomaten können Letztvertreiber die Pflicht nach § 33 Absatz 1 Satz 1 auch erfüllen, indem sie dem Endverbraucher anbieten, die Waren in von diesem zur Verfügung gestellte Mehrwegbehältnisse abzufüllen. § 33 Absatz 1 Satz 2 gilt entsprechend.*

*(3) Letztvertreiber, welche die Erleichterung nach Absatz 1 oder 2 in Anspruch nehmen, sind verpflichtet, die Endverbraucher in der Verkaufsstelle durch deutlich sicht- und lesbare Informationstafeln oder -schilder auf das Angebot, die Waren in vom Endverbraucher zur Verfügung gestellte Mehrwegbehältnisse abzufüllen, hinzuweisen. Im Falle einer Lieferung von Waren ist dieser Hinweis in den jeweils verwendeten Darstellungsmedien entsprechend zu geben.“*

Mit der de-minimis-Klausel sollen kleinere Inverkehrbringer von Verpackungen begünstigt werden.<sup>63</sup> Ob allerdings das Angebot der Abfüllung in vom Letztverbraucher bereitgestellte Gefäße im größeren Kontext einer allgemeinen Mehrwegquotenpflicht für Getränkeverpackungen praktikabel wäre, kann bezweifelt werden. Diese Abfüllmöglichkeit ist auf Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und Einweggetränkebecher zum Sofortverzehr gemünzt, d. h. auf solche Verpackungen, die jeweils erst beim Letztvertrieber mit Waren befüllt werden (§ 33 Abs. 1 VerpackG).<sup>64</sup> Diese Regelung ist nicht auf sämtliche kleineren Vertriebsstellen wie Tankstellen etc. übertragbar, die fertig abgefüllte Getränke anbieten.

Daher müssten, soweit eine Begünstigung kleinerer Vertriebsstellen erfolgen soll, andere Wege eingeschlagen werden. In Frage kommt z. B. eine vollständige Ausnahme von der Pflicht, Getränke in Mehrwegverpackungen anzubieten und eine bestimmte Quote zu erfüllen. Denkbar wäre auch, von kleineren Vertriebsstellen die Einhaltung einer geringeren Mehrwegquote als für große Discounter etc. zu verlangen. Dabei dürfen aber Vollzugsaspekte nicht außer Acht gelassen werden. Wird die Mehrwegquotenpflicht durch vielfältige Ausnahmen „verwässert“, können sich unvorhergesehene Schlupflöcher bieten und es kann ein unerwünschtes Ausweichverhalten von Vertreibern, aber auch von Letztverbraucher\*innen gefördert werden. Diese Gesichtspunkte sprechen für eine einheitliche, alle Vertrieber jeglicher Größenordnung treffende Mehrwegquotenpflicht. Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkte können allerdings dafür sprechen, in bestimmten Fällen Ausnahmen vorzusehen.

#### **5.5.1.2.2 Zusammenfassung zur Ausgestaltung einer Mehrwegquotenpflicht**

Eine Mehrwegquote für Getränkeverpackungen könnte zeitlich gestaffelt einen bestimmten Prozentsatz vorsehen. Als mögliche Adressaten werden die Letztvertreiber vorgeschlagen, denn hierdurch wäre eine umfassende Kontrolle möglich und eine Sichtbarkeit für Letztverbraucher\*innen gegeben. Die Quote kann sowohl als Mehrwegangebots- als auch als Mehrwegvertriebsquote ausgestaltet werden. Flankierend sollten Mitteilungen und Hinweispflichten für die Letztvertreiber in Richtung auf die Endverbraucher\*innen vorgesehen werden. Weiter zu untersuchen wäre, ob eine Preisregelung, nach der Mehrweggetränke nicht teurer als Getränke in Einwegverpackungen angeboten werden dürfen, normiert werden sollte.

---

<sup>63</sup> Ebenda, S. 57.

<sup>64</sup> Ebenda, S. 82.

Ebenso kann an eine de-minimis-Regelung gedacht werden, mit der kleinere Vertreiber von der Mehrwegquotenpflicht ausgenommen werden; allerdings böte eine einheitliche alle Vertreiber jeglicher Größenordnung treffende Mehrwegquotenpflicht einige Vorteile.

### **5.5.1.3 Einordnung und rechtliche Bewertung der skizzierten Erweiterung der Mehrwegpflicht im Mehrebenensystem von Unionsrecht und nationalem Recht**

Im Folgenden werden zunächst die ausgewählten Quoten nach einem einheitlichen Muster auf ihre Rechtskonformität hin geprüft. Die Prüfung erfolgt nach einheitlichen Vorgaben, um eine möglichst gute Vergleichbarkeit der Ergebnisse zu erzielen. Dabei soll nicht nur eine vertikale, d. h. auf die Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht abzielende Prüfung durchgeführt werden, sondern es soll auch auf die (horizontale) Instrumentenkohärenz geachtet werden.

#### **5.5.1.3.1 Unionsrechtliche Vorgaben**

Die Vereinbarkeit von Mehrwegquoten ist unionsrechtlich auf zwei Ebenen zu prüfen: zunächst geht es um die Konformität mit dem einschlägigen Sekundärrecht, darauf mit dem Primärrecht, insbesondere dem Binnenmarkt.

##### *5.5.1.3.1.1 Sekundärrecht*

Zunächst ist festzuhalten, dass die Verpackungsrichtlinie i.d.F. von 2018 keine quantifizierten Anforderungen bzgl. Mehrwegquoten enthält. Die VerpackRL bezweckt allerdings nach Art. 1 insbesondere die Vermeidung von Verpackungsabfällen. Nach Art. 4 Abs. 1 UAbs. 1 VerpackRL stellen die Mitgliedstaaten sicher,

*„dass zusätzlich zu den Maßnahmen, die gemäß Artikel 9 getroffen werden, weitere präventive Maßnahmen zur Vermeidung der Entstehung von Verpackungsabfall und zur Minimierung der ökologischen Auswirkungen von Verpackungen ergriffen werden.“*

Der oben zitierte Art. 5 VerpackRL betrifft die Wiederverwendung. Eine Mehrwegquotenpflicht dient der Wiederverwendung von Verpackungen. Die VerpackRL verlangt zwar keine entsprechende Quote, sie legt die Einführung einer Mehrwegquote aber nach Art. 5 Abs. 1 d) nahe. Eine Mehrwegquotenpflicht liegt damit im Rahmen der möglichen, von den Mitgliedstaaten zu ergreifenden Maßnahmen.

Soweit es um Mehrweganforderungen bzgl. der Einwegkunststoffprodukte geht, wie sie in §§ 33 f. VerpackG normiert sind, dienen diese der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/904. Insoweit könnte auch eine Mehrwegquotenpflicht für sich beanspruchen, der Umsetzung dieser Richtlinie zu dienen. Nach Art. 1 der EinwegkunststoffRL ist es deren Ziel,

*„die Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt, insbesondere die Meeresumwelt, und die menschliche Gesundheit zu vermeiden und zu vermindern und den Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft mit innovativen und nachhaltigen Geschäftsmodellen, Artikeln und Werkstoffen zu fördern, um auf diese Weise auch zum reibungslosen Funktionieren des Binnenmarkts beizutragen.“*

Diesem Ziel würde auch eine Mehrwegquotenpflicht dienen. Nach Art. 4 der EinwegkunststoffRL treffen die Mitgliedstaaten

*„alle erforderlichen Maßnahmen, um im Einklang mit den übergeordneten Zielen der Abfallpolitik der Union, insbesondere der Abfallvermeidung, eine ehrgeizige und dauerhafte Verminderung des Verbrauchs der in Teil A des Anhangs aufgeführten Einwegkunststoffartikel herbeizuführen, die zu einer deutlichen Trendumkehr beim steigenden Verbrauch führt. [...]“*

Allgemein normiert die geänderte Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG Anforderungen an die Vermeidung von Abfällen einschließlich Verpackungsabfällen.<sup>65</sup> Eine Mehrwegquotenpflicht dient der ersten Stufe der Abfallhierarchie nach Art. 4 AbfRRL, der Vermeidung von Abfällen im Sinne des Art. 3 Nr. 9 AbfRRL, denn sie verringert „die Abfallmenge, auch durch die Wiederverwendung von Erzeugnissen oder die Verlängerung ihrer Lebensdauer“. Weiter erstreckt sich die erweiterte Herstellerverantwortung nach Art. 8 Abs. 1 AbfRRL nicht nur auf den eigentlichen Produzenten, sondern auch auf Personen, die gewerbsmäßig Erzeugnisse (einschließlich Verpackungen) behandeln oder verkaufen. Insbesondere sind damit nach Art. 8 Abs. 2 UAbs. 2 AbfRRL Maßnahmen umfasst, die

*„die Entwicklung, die Herstellung und das Inverkehrbringen von Produkten und Bestandteilen von Produkten fördern, die mehrfach verwendbar sind, recycelte Materialien enthalten, technisch langlebig sowie leicht reparierbar und, nachdem sie zu Abfall geworden sind, zur Vorbereitung zur Wiederverwendung und zum Recycling geeignet sind.“*

Art. 8a AbfRRL stellt allgemeine Mindestanforderungen an Regime der erweiterten Herstellerverantwortung, denen auch eine Mehrwegquotenpflicht entsprechen muss. Auch die Bundesregierung hat sich für die Mehrwegalternative nach § 33 VerpackG auf die Notwendigkeit der Umsetzung von Anforderungen an die erweiterte Herstellerverantwortung nach Art. 8a der geänderten Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG berufen.<sup>66</sup> Für eine Mehrwegquotenpflicht gilt nach Art. 8a Abs. 1 AbfRRL, dass unter anderem

*„die genaue Definition der Rollen und Verantwortlichkeiten aller einschlägigen beteiligten Akteure, einschließlich Hersteller von Erzeugnissen, die Produkte in dem Mitgliedstaat in Verkehr bringen, Organisationen, die für diese Hersteller eine erweiterte Herstellerverantwortung wahrnehmen, private und öffentliche Abfallbewirtschaftungseinrichtungen, örtliche Behörden und gegebenenfalls Einrichtungen für die Wiederverwendung und für die Vorbereitung zur Wiederverwendung sowie gemeinnützige Unternehmen“*

erforderlich ist. Weiter müssen messbare Abfallbewirtschaftungsziele im Einklang mit der Abfallhierarchie festgelegt werden, es muss ein Berichterstattungssystem eingerichtet werden, und es muss die

*„Gleichbehandlung von Herstellern von Erzeugnissen unabhängig von Herkunftsland und Größe und ohne übermäßigen Regulierungsaufwand für die Hersteller, einschließlich kleiner und mittlerer Unternehmen, die Produkte in geringen Mengen herstellen“*

gewährleistet werden. Darüber hinaus werden Anforderungen an die Kosteneffizienz gestellt.

Art. 9 AbfRRL verpflichtet die Mitgliedstaaten Maßnahmen zu treffen, die die Wiederverwendung von Produkten einschließlich Verpackungsprodukten unterstützen.

Für das Sekundärrecht lässt sich damit festhalten, dass die Mitgliedstaaten zwar nicht zur Schaffung einer Mehrwegquotenpflicht verpflichtet sind. Die einschlägigen Richtlinien stehen dem aber auch nicht entgegen. Vielmehr würde eine solche Pflicht der Umsetzung der grundsätzlichen Pflicht der Mitgliedstaaten dienen, die Vermeidung von Abfällen zu fördern. Insbesondere sind nationale Vorschriften, mit denen ein Mitgliedstaat Umsetzungsverpflichtungen einer Richtlinie nachkommt, nicht als Handelshemmnis

---

<sup>65</sup> Richtlinie 2008/98/EG vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien, ABl. L 312 vom 22.11.2008, S. 3, konsolidierte Version online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02008L0098-20180705&from=EN>, zuletzt aufgerufen am 27.06.2022.

<sup>66</sup> Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz und in anderen Gesetzen, BT-Drucksache 19/27634 vom 17.03.2021, S. 26.

einzuordnen.<sup>67</sup> Dabei kommt es nicht darauf an, ob eine Mehrwegangebots- oder eine Mehrwegvertriebsquote eingeführt wird – beide Instrumente würden der Umsetzung der sekundärrechtlichen Verpflichtungen dienen.

#### 5.5.1.3.1.2 Primärrecht

Auch wenn die VerpackRL – anders als die AbfRRL – nicht auf der Umweltkompetenz des Art. 192 AEUV beruht, sondern auf der Harmonisierungskompetenz des Art. 114 AEUV, steht dies der Einführung nationaler Maßnahmen wie der hier erörterten Mehrwegquotenpflicht nicht entgegen. Die VerpackRL fordert die Mitgliedstaaten ausdrücklich auf, geeignete Maßnahmen zu erlassen, die beispielhaft in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 genannt werden. Es geht also nicht darum, im Sinne des Art. 114 Abs. 4 ff. AEUV von der Harmonisierungsmaßnahme abweichende einzelstaatliche Bestimmungen beizubehalten oder einzuführen.

Insbesondere dürfte eine nationale Mehrwegquotenpflicht nicht gegen die Warenverkehrsfreiheit nach Art. 28 ff. AEUV verstoßen. Hierauf weist auch § 23 Abs. 3 KrWG – genau genommen überflüssigerweise – hin.<sup>68</sup> Insoweit ist der Schutzbereich berührt, denn bei dem Objekt dieser Pflicht, den jeweiligen Verpackungen, handelt es sich um Waren im Sinne der Rechtsprechung des EuGH. Es geht hier um körperliche Sachen, die einen Handelswert haben und Gegenstand von Handelsgeschäften sein können. Es handelt sich auch um Unionswaren, die aus Mitgliedstaaten stammen bzw. die sich in den Mitgliedstaaten im freien Verkehr befinden. Eine Mehrwegquote stellt einen staatlichen, hier gesetzlichen Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit dar. Es geht um eine Maßnahme gleicher Wirkung wie mengenmäßige Ein- und Ausfuhrbeschränkungen im Sinne von Art. 34 AEUV, Art. 35 AEUV, denn sie fällt unter die sog. Dassonville-Formel des EuGH. Danach ist eine Maßnahme gleicher Wirkung

*„jede Handelsregelung der Mitgliedstaaten, die geeignet sind, unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell den Handelsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten zu behindern“.*<sup>69</sup>

Es ist nicht ausgeschlossen, dass die jeweiligen unter die Mehrwegquotenpflicht fallenden Waren aus anderen Mitgliedstaaten stammen, ebenso dass die direkt betroffenen Letztvertreiber Unternehmen mit Sitz in anderen Mitgliedstaaten sind. Zweck der Maßnahme wäre der Umweltschutz. Da dieser nicht in Art. 34 AEUV aufgeführt ist, wäre bei einer solchen nicht nach der Herkunft diskriminierenden Maßnahme eine Rechtfertigung über die sog. Cassis-Formel des EuGH zu prüfen. Danach ist eine Rechtfertigung möglich, wenn es sich um bestimmte

*„Hemmnisse für den Binnenhandel der Gemeinschaft [handelt], die sich aus den Unterschieden der nationalen Regelungen über die Vermarktung (bestimmter) Erzeugnisse ergeben, müssen hingenommen werden, soweit diese Bestimmungen notwendig sind, um zwingenden Erfordernissen gerecht zu werden, insbesondere den Erfordernissen einer wirksamen steuerlichen Kontrolle, des Schutzes der öffentlichen Gesundheit, der Lauterkeit des Handelsverkehrs und des Verbraucherschutzes.“*<sup>70</sup>

---

<sup>67</sup> EuGH, Radlberger Getränkegesellschaft mbH & Co. und S. Spitz KG gegen Land Baden-Württemberg, Urteil v. 14.12.2004, C 309/02, ECLI:EU:C:2004:799, NVwZ 2005, 190 (193); Landmann/Rohmer, UmweltR/Beckmann, 94. EL Dezember 2020, KrWG § 23 Rn. 48; näher dazu unten.

<sup>68</sup> Vgl. Mann, in Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, 4. Aufl. 2019, § 23 Rn. 28.

<sup>69</sup> EuGH, Procureur du Roi gegen Benoît und Gustave Dassonville, Urteil v. 11.07.1974, Rs. 8/74, ECLI:EU:C:1974:82.

<sup>70</sup> EuGH, Rewe-Zentral AG gegen Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, Urteil v. 20.02.1979, Rs. 120/78, ECLI:EU:C:1979:42.

Als zwingendes Erfordernis gilt insoweit auch der Umweltschutz. So hat der EuGH im sog. dänischen Pfandflaschenfall die grundsätzliche Möglichkeit einer Rechtfertigung bejaht.<sup>71</sup> Nach der dänischen Regelung durften Bier und Erfrischungsgetränke nur über ein Mehrwegsystem verkauft werden, bei dem die Verpackungen durch das dänische Umweltamt zugelassen sein mussten. Dieses hatte zu prüfen, ob Rücknahme und Wiederverwendung der Verpackungen gewährleistet war und konnte andernfalls die Zulassung verweigern. Waren die Verpackungen nicht genehmigt, war ein Verkauf nur in begrenzten Mengen zulässig, wobei aber auch hier ein Pfandsystem vorgeschrieben war. Wegen eines angenommenen Verstoßes gegen die Warenverkehrsfreiheit leitete die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren ein.

Der EuGH bejahte die Vereinbarkeit eines Pfand- und Rücknahmesystems mit der Warenverkehrsfreiheit:

*„9 Der Umweltschutz stellt ein zwingendes Erfordernis dar, das die Anwendung des Artikels 30 EWG-Vertrag einschränken kann.*

*[...]*

*12 Es ist daher zu prüfen, ob sämtliche durch die beanstandete Regelung bedingten Beschränkungen des freien Warenverkehrs zur Erreichung der Ziele dieser Regelung erforderlich sind.*

*13 Was zunächst die Verpflichtung zur Errichtung eines Pfand- und Rücknahmesystems für Leergut betrifft, so ist sie ein notwendiger Bestandteil jedes Systems, das die Wiederverwendung von Verpackungen sicherstellen soll; sie ist daher zur Erreichung der Ziele der streitigen Regelung erforderlich. Somit sind die dadurch bedingten Beschränkungen des freien Warenverkehrs nicht als unverhältnismäßig anzusehen.“*

Dagegen sah der EuGH die Begrenzung der von den Importeuren in den Handel gebrachten Mengen an Getränken als unverhältnismäßig an und sah hierin einen Verstoß gegen die Warenverkehrsfreiheit:

*„19 Die Bestimmung der Verordnung Nr. 95, die die Menge Bier und Erfrischungsgetränke, die je Hersteller und Jahr in nicht genehmigten Verpackungen in den Handel gebracht werden darf, auf 3 000 hl beschränkt, ist von der Kommission mit der Begründung beanstandet worden, daß sie zur Erreichung der Ziele des Systems nicht erforderlich sei.*

*20 Dazu ist festzustellen, daß das für die genehmigten Verpackungen bestehende Rücknahmesystem zwar den höchsten Grad der Wiederverwendung und damit einen sehr wirkungsvollen Umweltschutz gewährleistet, da die leeren Verpackungen bei jedem beliebigen Getränkehändler abgegeben werden können, während die nicht genehmigten Verpackungen nur bei dem Händler zurückgegeben werden können, bei dem die Getränke gekauft worden sind, da es nicht möglich ist, auch für solche Verpackungen ein ebenso umfassendes Netz aufzubauen.*

*21 Dennoch ist das System der Rücknahme nicht genehmigter Verpackungen geeignet, die Umwelt zu schützen; im übrigen betrifft es, was die Einfuhren angeht, nur eine begrenzte Menge an Getränken im Vergleich zum gesamten Getränkekonsum in Dänemark, da sich das Erfordernis der Rücknahme der Verpackungen auf die Einfuhren hemmend auswirkt. Daher ist eine Begrenzung der Menge der Erzeugnisse, die von den Importeuren in den Handel gebracht werden können, im Hinblick auf das verfolgte Ziel unverhältnismäßig.“*

---

<sup>71</sup> EuGH, Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Königreich Dänemark, Urteil v. 20.09.1988, Rs. 302/86, ECLI:EU:C:1988:421.

Für die Einführung einer verbindlichen Mehrwegquote für Getränkeverpackungen lässt sich daher aus dem dänischen Pfandflaschenfall ableiten, dass es nicht allein darauf ankommt, ob das Ziel des Umweltschutzes verfolgt wird und die Maßnahme insoweit geeignet ist. Vielmehr ist bei der Ausgestaltung großes Gewicht auf die Verhältnismäßigkeit, insbesondere die Zumutbarkeit für die betroffenen Adressaten zu achten.

Der EuGH hat sich 2004 in zwei Entscheidungen auch mit dem Pfand- und Rücknahmesystem der derzeitigen VerpackV befasst und die Vereinbarkeit einer Pfandpflicht auf Einwegverpackungen mit europäischem Recht im Grundsatz bestätigt.<sup>72</sup>

In dem Fall betreffend die Radlberger Getränkegesellschaft und S. Spitz KG gegen das Land Baden-Württemberg ging es darum, dass die Kläger Getränke in verwertbaren Einwegverpackungen nach Deutschland exportierten. Sie hatten sich an dem System „Der Grüne Punkt - Duales System Deutschland AG“ beteiligt und waren von der in § 8 Abs. 1 VerpackV vorgesehenen Pfanderhebungspflicht befreit. Wegen der gesunkenen Mehrweganteile fielen sie dann aber für die meisten von ihnen vertriebenen Verpackungen unter ein Pflichtpfand. Sie beriefen sich darauf, dass Art. 1 Abs. 2 der VerpackRL 94/62/EG eine Gleichrangigkeit zwischen der Wiederverwendung von Verpackungen und deren Verwertung vorsehe. Die VerpackV sei hiermit nicht vereinbar, dass das Inverkehrbringen von Einwegverpackungen erschwert werde, wodurch insbesondere in anderen Mitgliedstaaten ansässige Hersteller stärker belastet würden als inländische.

Der EuGH führte dazu aus, dass Art. 5 VerpackRL *„es den Mitgliedstaaten [erlaube], Maßnahmen zu erlassen, die die Systeme der Wiederverwendung der Verpackungen, die umweltverträglich wieder verwendet werden können, fördern.“* Hersteller und Vertreiber hätten

*„keinen Anspruch darauf, weiterhin an einem bestimmten System der Bewirtschaftung von Verpackungsabfall teilzunehmen.“* Jedoch müsse *„das neue System ebenfalls geeignet sein, die Ziele der Richtlinie 94/62/EG zu erreichen. Insbesondere muss der betreffende Mitgliedstaat, wenn das neue System wie im vorliegenden Fall ein Pfand- und Rücknahmesystem ist, dafür sorgen, dass eine ausreichende Anzahl von Rücknahmestellen besteht, damit die Verbraucher, die in Einwegpfandverpackungen verpackte Produkte gekauft haben, das Pfand zurückerhalten können, ohne sich an den Ort des ursprünglichen Einkaufs zurückbegeben zu müssen. ... Zum anderen muss der Übergang zum neuen System ohne Bruch erfolgen und ohne dass die Möglichkeit für die Marktteilnehmer der betreffenden Wirtschaftszweige gefährdet wird, sich tatsächlich an dem neuen System ab dessen In-Kraft-Treten zu beteiligen.“*

Weiter betonte der EuGH, dass *„die Organisation der nationalen Systeme, mit denen die Wiederverwendung von Verpackungen gefördert werden soll, somit nicht abschließend harmonisiert“* sei. Daher seien diese Systeme im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit der Warenverkehrsfreiheit zu prüfen. Dazu stellte der EuGH fest,

*„dass diese Regelung unterschiedslos auf inländische Erzeugnisse und auf Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten anwendbar ist und hinsichtlich der Befandung und Rücknahme die gleichen Anforderungen für in anderen Mitgliedstaaten ansässige Hersteller wie für inländische Hersteller aufstellt.“*

Jedoch sei festzustellen, dass die VerpackV

---

<sup>72</sup> EuGH, Radlberger Getränkegesellschaft mbH & Co. und S. Spitz KG gegen Land Baden-Württemberg, Urteil v. 14.12.2004, C 309/02, ECLI:EU:C:2004:799, NVwZ 2005, 190 (193); EuGH, Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Bundesrepublik Deutschland, Urteil v. 14.12.2004, ECLI:EU:C:2004:797, NVwZ 2005, 194; dazu Frenz, Limitierung von Plastiktüten und Unionsrecht, GewArch 2013, 329.

*„in Deutschland hergestellte Getränke und Getränke aus anderen Mitgliedstaaten hinsichtlich ihres Inverkehrbringens nicht in gleicher Weise“ betreffe. Insbesondere würden „die außerhalb Deutschlands ansässigen Hersteller erheblich mehr Einwegverpackungen verwenden als die deutschen Hersteller.“*

Das mit der VerpackV vorgesehene Pfand- und Rücknahmesystem sei daher geeignet, „das Inverkehrbringen von aus anderen Mitgliedstaaten eingeführten Getränken auf dem deutschen Markt zu behindern“, so dass es sich um eine Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung handele. Im Hinblick auf die Rechtfertigung sei „festzustellen, dass die Verpflichtung, ein Pfand- und Rücknahmesystem von Leerverpackungen einzuführen, ein notwendiger Bestandteil eines Systems ist, das die Wiederverwendung von Verpackungen sicherstellen soll.“ Die Geeignetheit der Maßnahme sei insbesondere gegeben, denn

*„die Einführung eines Pfand- und Rücknahmesystems [könne] die Rücklaufquote der Leerverpackungen erhöhen und [führe] zu einer Sortenreinheit der Verpackungsabfälle, wodurch sie zur Verbesserung der Verpackungsabfallverwertung beiträgt. Da die Erhebung eines Pfands einen Anreiz für den Verbraucher darstellt, die Leerverpackungen zu den Verkaufsstellen zurückzubringen, leistet sie außerdem einen Beitrag zur Verringerung von Abfällen in der Natur.“*

Für die Verhältnismäßigkeit sei aber eine angemessene Übergangsfrist vorzusehen, die

*„sicherstellt, dass sich im Zeitpunkt der Umstellung des Systems der Bewirtschaftung von Verpackungsabfall alle betroffenen Hersteller und Vertreiber tatsächlich an einem arbeitsfähigen System beteiligen können.“<sup>73</sup>*

In dem zweiten, vom EuGH am 14.12.2004 entschiedenen Fall ging es um die Regelungen der §§ 8 Abs. 1 und 9 Abs. 2 VerpackV, mit denen ein System zur Wiederverwendung von Verpackungen für Produkte eingeführt worden war, die gemäß der MineralwässerRL<sup>74</sup> an der Quelle abzufüllen waren.<sup>75</sup> Auch hier prüfte der EuGH den Fall am Maßstab der Warenverkehrsfreiheit des Art. 28 EG. Der Sachverhalt unterschied sich von dem vorher behandelten Fall insbesondere dadurch,

*„dass die Hersteller natürlicher Mineralwässer, die ihre Erzeugnisse in Deutschland weit vom Abfüllort dieser Wässer verkaufen, zu einem großen Teil in einem anderen Mitgliedstaat ansässig sind und zusätzliche Kosten tragen, wenn sie Mehrwegverpackungen verwenden. Wie sich nämlich aus Art. 3 i.V. mit Anhang II der Richtlinie 80/777/EWG ergibt, müssen natürliche Mineralwässer an der Quelle abgefüllt werden, so dass die Wiederverwendung von Verpackungen dieser Wässer voraussetzt, dass diese Verpackungen an den Abfüllort zurückgebracht werden.“*

Die Regelung der VerpackV trage zwar „zur Verringerung der zu beseitigenden Abfälle bei, die eines der allgemeinen Ziele der Umweltschutzpolitik ist.“ Sie sehe aber keine genügende Übergangsfrist vor. Die VerpackV schaffe

*„eine Lage, in der für einen unbestimmten Zeitraum die Änderung des Abfallbewirtschaftungssystems zu ungewiss ist, als dass von den Wirtschaftsteilnehmern des betreffenden Sektors verlangt werden könnte, ein Pfand- und Rücknahmesystem*

---

<sup>73</sup> S. auch die Zusammenfassung bei Landmann/Rohmer UmweltR/Beckmann, 94. EL Dezember 2020, KrWG § 23 Rn. 50.

<sup>74</sup> Richtlinie 80/777/EWG des Rates vom 15. Juli 1980 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Gewinnung von und den Handel mit natürlichen Mineralwässern, ABl. L 229 vom 30.08.1980, S. 1.

<sup>75</sup> EuGH, Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Bundesrepublik Deutschland, Urteil v. 14.12.2004, ECLI:EU:C:2004:797, NVwZ 2005, 194.

*einzuführen, das kurze Zeit nach der Bekanntmachung des Datums des In- Kraft-Tretens des neuen Systems zur Verfügung steht.“*

Übertragen auf eine mögliche Mehrwegquotenpflicht bedeutet dies, dass für die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme sehr genau geprüft werden muss, ob diese zur Erreichung der gestellten Ziele – Vermeidung von Verpackungsabfällen – geeignet und insbesondere erforderlich ist.<sup>76</sup> Die Pflicht zur Einhaltung einer bestimmten Mehrwegquote stellt einen erheblichen Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit dar, weil die betroffenen Produkte – hier die jeweiligen Verpackungen – nicht mehr frei, sondern nur noch unter bestimmten Voraussetzungen, nämlich der Einrichtung eines Mehrwegsystems, in den Verkehr gebracht werden dürfen – ähnlich wie im Fall der dänischen Pfandflaschenregelung.<sup>77</sup> Weniger schwerwiegende Maßnahmen wären etwa Appelle, eine allgemeine staatliche Zielquote ohne entsprechende Sanktionierung wie jetzt in § 1 Abs. 3 VerpackG, freiwillige Vereinbarungen etc. Jedoch haben sich, wie die eingangs dargestellten Daten der Entwicklung des Verpackungsabfallaufkommens in den letzten Jahren ergeben haben, derartige Maßnahmen als relativ wirkungslos herausgestellt – das Verpackungsaufkommen ist nicht gesunken, sondern gestiegen.

Zu diskutieren wäre aber, ob die Mehrwegangebotspflicht gegenüber einer Mehrwegvertriebsquote ein milderes Mittel darstellen würde. Bei der Angebotspflicht ginge es darum, eine bestimmte Quote an Mehrwegverpackungen zum Verkauf bereitzustellen, während bei der Vertriebsquote auf die tatsächlich verkauften Mehrwegverpackungen abzustellen wäre. Das zu erreichende Ziel wäre am Ende insofern in beiden Fällen gleich, als es um die Erhöhung des Mehrweganteils an Getränkeverpackungen ginge. Die Vertriebsquote geht jedoch bzgl. des zu erreichenden Ziels weiter als die Angebotsquote, denn bei ersterer kommt es auf den tatsächlichen Verkauf an. Hiermit würde dem Ziel der Erhöhung des Mehrweganteils eher entsprochen. Bei der Angebotsquote kann es vorkommen, dass die Waren als „Ladenhüter“ im Geschäft verbleiben. Hiermit würde nicht zur Zielerreichung beigetragen. Da bei genauerem Hinsehen nicht dasselbe Ziel verfolgt wird, lässt sich die Angebotsquote nicht als milderes Mittel im Verhältnis zur Vertriebsquote einstufen.

Wie aus beiden vom EuGH entschiedenen Fällen ersichtlich ist, wird einer angemessenen Übergangsfrist erhebliches Gewicht eingeräumt. Es wäre daher unangemessen, den Beginn der Mehrwegquotenpflicht für Getränkeverpackungen zu früh anzusetzen. Den betroffenen Adressaten müsste genügend Übergangszeit eingeräumt werden, um ihre Vertriebssysteme auf die neue Quote einzustellen. Die genaue Länge dieses Übergangszeitraums kann hier nicht quantifiziert werden. Sie müsste unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der Verpflichteten bemessen und möglichst genau ermittelt werden. Ein Zeitraum von wenigen Jahren dürfte aber ausreichend sein.

Ebenso müssten den Betroffenen genügend Übergangszeiten eingeräumt werden, um auf die jeweiligen Erhöhungen der Quoten zu reagieren. Insofern dürften aber eher kürzere Zeiten von ein bis zwei Jahren vor dem Übergang in die nächste Stufe ausreichend sein, zumal die Verpflichteten sich darauf längerfristig einstellen konnten.

Das Unionsrecht stellt letztlich keine unüberwindbaren Hürden für die Einführung einer Mehrwegquote für Getränkeverpackungen dar. Sekundärrechtlich wird dies sogar nahegelegt, und primärrechtlich lässt sich das Quotenmodell so ausgestalten, dass dieses insbesondere mit der Warenverkehrsfreiheit nach Art. 28 ff. AEUV vereinbar ist.

---

<sup>76</sup> Vgl. auch Frenz, Reduktion von Einwegtüten – europarechtlich unzulässig, AbfallR 2013, 207.

<sup>77</sup> Vgl. Landmann/Rohmer UmweltR/Beckmann, 94. EL Dezember 2020, KrWG § 23 Rn. 48.

Die Anwendung beider Instrumente - Mehrwegangebots- oder eine Mehrwegvertriebsquote - könnte zu Eingriffen in den Binnenmarkt, insbesondere die Warenverkehrsfreiheit führen. Dabei kann zwischen einer Angebots- und einer Vertriebsquote differenziert werden. Es kommt jeweils auf die konkrete Ausgestaltung an, ob ein möglicher Eingriff über die Cassis-Rechtsprechung des EuGH als Maßnahme zum Zweck des Umweltschutzes zu rechtfertigen wäre.

#### **5.5.1.3.2 Vorgaben des nationalen Rechts, insbesondere des Verfassungsrechts**

Eine Mehrwegquote für Getränkeverpackungen müsste den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen.

In Bezug auf die Gesetzgebungskompetenz des Bundes stellen sich keine besonderen Probleme, weil die Abfallwirtschaft nach Artikel 74 Abs. 1 Nr. 24 GG der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes unterfällt. So hat der VGH Baden-Württemberg in Bezug auf die Einführung einer kommunalen Verpackungsteuer betont, dass es „*Sache des Bundesgesetzgebers*“ sei, „*für Abhilfe zu sorgen und das Regelungssystem des Verpackungsgesetzes fortzuentwickeln.*“<sup>78</sup>

Genaueres Augenmerk ist darauf zu legen, ob eine Mehrwegquotenpflicht Grundrechte der Betroffenen verletzt. Adressaten sind hier insbesondere die Letztvertreiber, ggf., je nach Ausgestaltung, auch die Vertreiber allgemein. Hier können insbesondere die Schutzbereiche von Freiheitsgrundrechten wie Art. 12 GG (Berufsfreiheit), Art. 14 GG (Eigentumsfreiheit) und letztlich Art. 2 Abs. 1 GG (allgemeine Handlungsfreiheit) betroffen sein. Ebenfalls können Grundrechte der Verbraucher\*innen beeinträchtigt sein, insbesondere wenn diese aufgrund einer Mehrwegquotenpflicht der Letztvertreiber zur Rückgabe von Verpackungen veranlasst werden. Diese könnten auch durch den Wegfall der möglichen Nutzung von Einwegverpackungen in ihrem Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG betroffen sein.

Exemplarisch soll hier die Berufsfreiheit nach Art. 12 GG in Bezug auf die Letztvertreiber geprüft werden. Es handelt sich um ein einheitliches Grundrecht der Berufsfreiheit, dessen sachlicher Schutzbereich den Beruf, d. h. jede auf Erwerb gerichtete Tätigkeit, die auf Dauer angelegt ist und der Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage dient, umfasst.<sup>79</sup> Die Tätigkeiten der Letztbetreiber\*innen von Verpackungen fallen hierunter. Der Eingriff muss eine objektiv berufsregelnde Tendenz aufweisen, d. h. die staatliche Maßnahme muss zur Änderung der Rahmenbedingungen einer beruflichen Tätigkeit führen und es muss ein enger Zusammenhang zur Ausübung des jeweiligen Berufs bestehen.<sup>80</sup> Hiervon ist bei einer Mehrwegquotenpflicht ebenfalls auszugehen. Nach der vom BVerfG aufgestellten Drei-Stufen-Theorie handelt es sich hier um die letzte Stufe einer Berufsausübungsregelung, d. h. um Bedingungen und Modalitäten, unter denen sich die berufliche Tätigkeit vollzieht.<sup>81</sup>

Auf der Rechtfertigungsebene geht es um die Frage, ob ein staatlicher Eingriff in die in Betracht kommenden Grundrechte bezogen auf die jeweiligen Maßnahmen und Adressaten in Anbetracht des verfolgten Ziels gerechtfertigt wäre. Es kommt insbesondere darauf an, ob der Eingriff den

---

<sup>78</sup> Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 29. März 2022 – 2 S 3814/20 –, juris, Leitsatz 6.

<sup>79</sup> BVerfG, Urteil v. 10.05.1988, BVerfGE 78, 179, 193 (Heilpraktikergesetz).

<sup>80</sup> BVerfG, Urteil v. 17.02.1998, BVerfGE 97, 228, 254 (Kurzberichterstattung im Fernsehen).

<sup>81</sup> BVerfG, Urteil vom 11.06.1958, BVerfGE 7, 377, 402 (sog. Apothekenurteil).

Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes entspricht. Wie bzgl. der Warenverkehrsfreiheit weist § 23 Abs. 3 KrWG auch hierauf – überflüssigerweise – hin.<sup>82</sup>

Verlangt wird zunächst ein legitimer Zweck der Maßnahme. Insoweit besteht kein Problem, denn die mit der Mehrwegquotenpflicht bezweckte Abfallvermeidung stellt die erste und damit oberste Priorität der Abfallhierarchie nach § 6 KrWG sowie Art. 4 AbfRRL dar. Dies entspricht auch dem Staatsziel Umweltschutz nach Art. 20a GG.

Die Maßnahme müsste geeignet sein, den Zweck zu erreichen. Bei der Geeignetheit geht es darum, ob die jeweilige Maßnahme das angestrebte Ziel überhaupt erreichen kann. Ist dies nicht der Fall, erübrigt sich eine weitergehende Prüfung, denn eine ungeeignete Maßnahme kann in keinem Fall einen Grundrechtseingriff rechtfertigen. Für diese Beurteilung ist auf die Ergebnisse der vorhergehenden Arbeitspakete zurückzugreifen. In diesem Zusammenhang sind auch Fragen der Instrumenteneffektivität und -effizienz einzubeziehen. So ist die verfassungsrechtliche Prüfung der Geeignetheit einer Maßnahme mit dem ökonomischen Effektivitätskriterium vergleichbar.

Bzgl. der Geeignetheit der Maßnahme ist ein Vergleich zwischen der Ausgestaltung als Mehrwegquotenangebots- und als Mehrwegquotenvertriebspflicht anzustellen. Bei einer Angebotsquote muss der Vertreiber nachweisen, dass er den Endkund\*innen in dem betreffenden Segment einen bestimmten Prozentsatz als Mehrwegverpackungen zum Verkauf anbietet. Es kommt nicht darauf an, ob dieser Anteil auch tatsächlich verkauft wird. Bei einer Vertriebsquote muss nachgewiesen werden, dass der jeweilige Anteil an Mehrwegverpackungen tatsächlich verkauft wurde. Grundsätzlich erscheinen beide Quotenmodelle geeignet, das Ziel der Erhöhung des Mehrweganteils zu erreichen. Auf den ersten Blick könnte aber die Vertriebsquote effektiver erscheinen, weil es letztlich darauf ankommt, dass die Mehrwegverpackungen in der Praxis von den Endkund\*innen tatsächlich genutzt werden. Welche Variante letztlich vorzuziehen ist richtet sich aber weniger nach der Geeignetheit der Maßnahme, sondern eher nach deren Erforderlichkeit und Angemessenheit.

Die Maßnahme wäre dann nicht erforderlich, wenn der Eingriff durch ein milderes Mittel hätte erfolgen können, das den verfolgten Zweck genauso gut erreichen kann. Für die Frage, ob es ein milderes Mittel gibt, das in gleicher Weise geeignet wäre, das angestrebte Ziel zu erreichen, können die Ergebnisse der vorherigen Arbeitspakete wertvolle Erkenntnisse liefern. Verfassungsrechtlich sind mögliche Eingriffe in die Grundrechte der Hersteller und Vertreiber nicht zu rechtfertigen, wenn weniger einschneidende Maßnahmen einen vergleichbaren Effekt bewirken würden.

Dies bedingt eine Einzelfallbewertung, die auf die Details der jeweiligen Mehrwegquotenpflicht abzustellen ist. Es kommt darauf an, wer mit welcher Intensität belastet wird, und ob zu erwarten wäre, dass ein weniger einschneidendes Mittel wie z. B. freiwillige Vereinbarungen über eine Quoteneinhaltung genauso wirksam wäre. Dabei hat der Gesetzgeber einen gewissen Gestaltungs-, Beurteilungs- und Einschätzungsspielraum.<sup>83</sup>

Bzgl. der Varianten Mehrwegquotenangebots- und als Mehrwegquotenvertriebspflicht ist zu prüfen, ob eine der beiden weniger stark in Grundrechte der Betroffenen, hier insbesondere der Vertreiber, eingreift. Dies ist ohne Kenntnis der näheren Ausgestaltung und der praktischen Umsetzung nur schwer zu beurteilen. Es spricht aber einiges dafür, den Aufwand bzgl. der beiden Varianten als vergleichbar anzusehen. In beiden Fällen wären die Vertreiber verpflichtet, zur Quotenerfüllung genügend Mehrwegverpackungen vorzuhalten und darüber entsprechende

---

<sup>82</sup> Vgl. Mann, in Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, 4. Aufl. 2019, § 23 Rn. 25.

<sup>83</sup> Vgl. OVG Berlin, Beschluss v. 20.02.2002 – 2 S 6.01, DVBl. 2002, 631 (636).

Nachweise vorzulegen. Ob diese Nachweise über die zum Verkauf angebotenen oder über die tatsächlich verkauften Mehrwegverpackungen zu erbringen ist, dürfte sich im Hinblick auf den notwendigen Aufwand kaum unterscheiden. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass beide Instrumente hinsichtlich des zu erreichenden Detailziels nicht deckungsgleich sind (s.o.). Aus dem Aspekt der Erforderlichkeit lässt sich daher keine Präferenz für die eine oder andere Variante ableiten.

Weiter muss die Maßnahme angemessen sein, d. h. z. B. dass sie für die Betroffenen nicht unzumutbar sein darf, und sie muss auch technisch möglich sein.<sup>84</sup> Dies kann auch eine Ökobilanzierung bedingen, z. B. bei dem Vergleich von Mehrweg- mit Einwegbehältern.<sup>85</sup> Insbesondere bei der Frage der Angemessenheit sind stets auch die praktischen Auswirkungen, etwa in Hinblick auf den Vollzugsaufwand und die Traglastfähigkeit (d. h. die Frage, welche Adressaten belastet werden und ob diese die auferlegten Verpflichtungen auch tatsächlich umsetzen können) in den Blick zu nehmen. Andernfalls kann es dazu kommen, dass auch geeignete und im Ganzen sinnvolle Maßnahmen an mangelnder Akzeptanz scheitern.

Ähnlich wie bei der Erforderlichkeit lässt sich auch im Hinblick auf die Angemessenheit keine klare Präferenz für eine Mehrwegquotenangebots- oder Mehrwegquotenvertriebspflicht ausmachen. Zur Beantwortung dieser Frage müsste die Vertriebspraxis der betroffenen Märkte untersucht werden, insbesondere im Hinblick auf den jeweils erforderlichen Aufwand zur Quotenerfüllung. Zwar dürfte der Aufwand für den Nachweis bei beiden vergleichbar sein, der Aufwand für die Einhaltung jedoch unterschiedlich. Bei der Vertriebsquote hängt die Erfüllung maßgeblich vom Verbraucherverhalten ab, bei der Angebotsquote ist die Erfüllung leichter durch den Vertreiber sicherzustellen.

Das Bundesverfassungsgericht hat im Zusammenhang mit den Pfandpflichten nach der VerpackV keinen verfassungswidrigen Eingriff in Grundrechte betroffener Vertreiber angenommen. Betreiber\*innen von Supermarktketten hatten ihre Verfassungsbeschwerde darauf gerichtet, hinsichtlich der von ihnen hergestellten oder vertriebenen Einweggetränkeverpackungen nicht zur Pfanderhebung und Rücknahme verpflichtet zu sein. Zwar hatte das Gericht die Verfassungsbeschwerde als unzulässig angesehen und nicht zur Entscheidung angenommen, hatte sich aber kurz auch zur materiellen Rechtslage geäußert.

*„Da die ab 1. 1. 2003 nach Maßgabe der Verpackungsverordnung geltenden Pfandpflichten die Berufsausübungsfreiheit der Bf. beschränken, stellt auch die Versagung von hiergegen gerichtetem einstweiligen Rechtsschutz einen Eingriff in das Grundrecht aus Art. 12 I GG dar. Daraus folgt allerdings noch nicht, dass dieses Grundrecht verletzt wäre. Es ist Aufgabe der Fachgerichte, bei der Auslegung und Anwendung der einfach-gesetzlichen Vorschriften über die Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes die Grundrechte der Rechtsschutzsuchenden angemessen zu berücksichtigen [...] Ihre Entscheidungen können vom BVerfG im Allgemeinen nur daraufhin überprüft werden, ob sie auf einer grundsätzlich unrichtigen Anschauung über die Bedeutung eines Grundrechts, insbesondere vom Umfang seines Schutzbereichs, beruhen [...]. Dies ist namentlich dann anzunehmen, wenn das Gericht das zu berücksichtigende Grundrecht gänzlich unbeachtet gelassen hat [...]. Einer Überprüfung an diesem Maßstab halten die angegriffenen Entscheidungen stand. Insbesondere hat das OVG den durch die Pfandpflichten bewirkten Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit erkannt und in die im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzes gebotene Folgenabwägung einbezogen. Es ist von den Bf. weder dargetan noch sonst*

---

<sup>84</sup> Vgl. Landmann/Rohmer UmweltR/Beckmann, 94. EL Dezember 2020, KrWG § 23 Rn. 44 f.

<sup>85</sup> Landmann/Rohmer UmweltR/Beckmann, 94. EL Dezember 2020, KrWG § 23 Rn. 42.

*ersichtlich, dass es hierbei von einer grundsätzlich unrichtigen Anschauung über die Bedeutung der Berufsfreiheit ausgegangen wäre.<sup>86</sup>*

*4. Eine Verletzung von Art. 14 I GG durch die von der Bf. zu 1 angegriffene Entscheidung kann nicht festgestellt werden. Dass die Einführung der Pfandpflicht notwendigerweise zur Schließung ihres Gewerbebetriebs führe und daher unmittelbar in dessen Bestand eingreife, ist derart fern liegend, dass es zu dieser Annahme ausgesprochen stichhaltiger tatsächlicher Darlegung bedurft hätte, welche die Bf. zu 1 aber jedenfalls im Verfassungsbeschwerdeverfahren schuldig geblieben ist.“<sup>87</sup>*

Dies kann auf die mögliche Einführung einer Mehrwegquotenpflicht übertragen werden. Auch diese dürfte zu keiner Schließung der Vertriebsgeschäfte führen und nicht in deren Bestand eingreifen. Eine endgültige Bewertung hinsichtlich der Grundrechtskonformität einer Mehrwegquotenpflicht lässt sich wie ausgeführt erst nach Konkretisierung dieser Pflichten vornehmen. Überschlänglich kann aber angesichts des erheblichen gesetzgeberischen Spielraums und angesichts des verfolgten Ziels der Abfallvermeidung davon ausgegangen werden, dass eine solche Pflicht grundsätzlich mit den Grundrechten vereinbar sein kann. Im Detail hängt dies von der genauen Ausgestaltung ab.

### **5.5.1.3.3 Zusammenfassung zur Vereinbarkeit mit Unions- und Verfassungsrecht**

Eine verbindliche Mehrwegquote für Getränkeverpackungen kann so ausgestaltet werden, dass sie sowohl mit dem primären und sekundären Unionsrecht als auch mit dem Verfassungsrecht, namentlich den betroffenen Grundrechten der Vertrieber, vereinbar ist. Dies gilt für beide Varianten, die Mehrwegquotenangebots- wie auch die Mehrwegquotenvertriebspflicht.

## **5.5.2 Rechtliche Prüfung der Maßnahme „Pflicht zur Verwendung von Mehrweg-Poolsystemen“**

### **5.5.2.1 Tatsächliche und rechtliche Grundlagen**

Mehrweg-Poolsysteme gibt es seit vielen Jahren insbesondere im Bereich der Getränkeverpackungen. Bekannt ist z. B. die sog. Normbrunnenflasche für Mineralwasser, auch Perlenflasche genannt, deren Einführung bereits 1969 von Vertretern der deutschen Mineralbrunnenbranche beschlossen worden war.<sup>88</sup> Auch für Bierflaschen gibt es einen Mehrwegpool der Brauwirtschaft, der zudem in Kooperation mehrerer Brauereien erweitert werden soll.<sup>89</sup>

Aus ökologischer Sicht weisen Standardisierungen durch Mehrwegpool-Systeme erhebliche Vorteile auf. Dies gilt nicht nur für Getränkeverpackungen, sondern auch für andere Verpackungsarten:

*„Konsumtrends, eine Änderung der Bewertungskriterien von Ökobilanzen, aber auch regulatorische Vorgaben können Auswahl und Angebot von Getränkeverpackungen beeinflussen. Auch für andere Verpackungsarten und Nutzungen, zum Beispiel Transport- und Umverpackungen (Fraunhofer IBP 2018; LANG und PELKA 2013) oder To-Go-Becher*

---

<sup>86</sup> BVerfG (1. Kammer des Ersten Senats), Beschluss vom 20.12.2002 - 1 BvR 2305/02, NJW 2003, 418 (Dosenpfand); dazu Koch/Reese, Fehlt dem Dosenpfand die Ermächtigungsgrundlage? NVwZ 2002, 1420; vgl. auch BVerwG, Urteil vom 26.11.2009 - 7 C 20/08 (VGH München), NVwZ 2010, 522 (Rückführung von Altelektro- und Elektronikgeräten).

<sup>87</sup> Ebenda.

<sup>88</sup> S. den Wikipedia-Artikel „Normbrunnenflasche“, online verfügbar unter <https://de.wikipedia.org/wiki/Normbrunnenflasche>, zuletzt aufgerufen am 27.06.2022.

<sup>89</sup> Vgl. etwa Verband ehemaliger Weihenstephaner der Brauerabteilung, Mehrwegpool der Brauwirtschaft, Genossenschaft zur Stabilisierung des Mehrwegsystems gegründet, online verfügbar unter <https://www.vew-brauer.de/neuigkeiten/mehrwegpool-der-brauwirtschaft.html>, zuletzt aufgerufen am 27.06.2022.

*(KAUERTZ et al. 2019), können Mehrwegsysteme durch hohe Umlaufzahlen, durch mehr Standardisierung und echte Poollösungen so gestaltet werden, dass sie ökobilanzielle Vorteile haben.*<sup>90</sup>

Ganz besonders gilt dies aber für Getränkeverpackungen:

*„Auch Veränderungen im System können zu einer Neubewertung führen: Eine Zunahme von einheitlichen Mehrweggefäßen wie Mehrwegpoolflaschen, aus denen sich viele Abfüllbetriebe bedienen können, ermöglicht kurze Wege zur Wiederbefüllung und regionale regionale Vertriebsstrukturen, wodurch sich die Transportwege deutlich reduzieren lassen („Mehrweganteil bei Getränken 2017 weiter gesunken“, Pressemitteilung des UBA vom 18. September 2019).*<sup>91</sup>

Von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen wurde ebenfalls die Unterstützung von Mehrwegpools gefordert:

*„Statt immer mehr marketingoptimierte Mehrweg-Individualflaschen müssen bestehende Mehrweg-Poolsysteme mit einheitlichen Flaschenmodellen weiter ausgebaut werden. Das ermöglicht kurze Transportwege, regionale Kreisläufe und eine hohe Wertschöpfung vor Ort. Viele Unternehmen des mittelständisch geprägten Getränkehandels sowie zahlreiche Hersteller und Abfüller sind bereit, hier zu investieren, benötigen aber verlässliche Rahmenbedingungen.“*<sup>92</sup>

Die Bundesregierung wurde aufgefordert,

*„das verbraucherfreundliche Mehrwegsystem bei Getränkeflaschen zu stärken, indem sie [...]*

*c) standardisierte Poollösungen durch verbindliche Designanforderungen stärkt sowie aktuelle Branchen-initiativen für den Ausbau von Mehrweg-Poolsystemen unterstützt“.*<sup>93</sup>

Zur Begründung wurde angeführt:

*„Die ökologischen Vorteile von Mehrwegverpackungen werden insbesondere durch standardisierte Poollösungen voll ausgeschöpft. Poollösungen ermöglichen kurze Transportwege, regionale Kreisläufe und lokale Wertschöpfung. Standards und finanzielle Anreize können die Stärkung und Ausweitung von Poolsystemen fördern und dabei aktuelle Entwicklungen unterstützen. Im Herbst 2020 haben beispielsweise viele Brauereigruppen die Gesellschaft für Mehrwegmanagement (GeMeMa) gegründet, um den Mehrwegpool für Bierflaschen zu optimieren.“*<sup>94</sup>

In ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage der FDP-Fraktion sah die Bundesregierung Poolsysteme bei Mehrwegbechern unter bestimmten Voraussetzungen positiv:

*„Die in der Antwort zu Frage 12 genannte Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes zu Einweggetränkebechern enthält eine orientierende Ökobilanz. Diese kommt zu dem Ergebnis, dass die Verwendung von Mehrwegbechern aus einem Mehrwegpool-System im*

---

<sup>90</sup> Umweltgutachten 2020 des Sachverständigenrates für Umweltfragen, Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, BT-Drucks. 19/20590 vom 25.05.2020, S. 149.

<sup>91</sup> Ebenda, S. 151.

<sup>92</sup> Antrag der Abgeordneten Dr. Bettina Hoffmann et al., Rein in eine Zukunft ohne Müll – Mehrweg und innovative Pfandsysteme fördern, BT-Drucks. 19/28782 vom 20.04.2021, S. 2.

<sup>93</sup> Ebenda, S. 3; s. auch Bericht der Abgeordneten Björn Simon, Michael Thews, Andreas Bleck, Judith Skudelny, Ralph Lenkert und Dr. Bettina Hoffmann, BT-Drucks. 19/29385 vom 05.05.2021, S. 11.

<sup>94</sup> Antrag der Abgeordneten Dr. Bettina Hoffmann et al., Rein in eine Zukunft ohne Müll – Mehrweg und innovative Pfandsysteme fördern, BT-Drucks. 19/28782 vom 20.04.2021, S. 5.

*Vergleich zu Einwegbechern in der Regel mit positiven Umwelteffekten verbunden ist, insbesondere wenn:*

- die Mehrwegsysteme durch eine adäquate Rücknahmelogistik oder durch eigenverantwortliches Verhalten der Konsumentinnen und Konsumenten mindestens eine Umlaufzahl größer als 10, besser noch eine Umlaufzahl größer als 25 erreichen,*
- die Mehrwegsysteme nicht mit Einwegkomponenten wie bspw. Einwegdeckeln ausgestattet werden,*
- wiederverwendbare Becher, die von den Verbraucherinnen und Verbrauchern selbst mitgebracht werden, häufig (mehr als 50-mal) wiederverwendet werden.<sup>95</sup>*

Poollösungen bei Mehrwegverpackungen werden durch die Änderung des UStatG adressiert. § 5a Abs. 2 UStatG lautet:

*„(2) Die Erhebung erfasst jährlich, beginnend mit dem Berichtsjahr 2022, bei denjenigen, die eine gemeinschaftliche Nutzung von Mehrwegverpackungen nach § 3 Absatz 3 des Verpackungsgesetzes durch mehrere Unternehmen ermöglichen, folgende Erhebungsmerkmale:*

- 1. Art und Menge der erstmals an die teilnehmenden Unternehmen abgegebenen Mehrwegverpackungen,*
- 2. Art und Menge der insgesamt im Verkehr befindlichen Mehrwegverpackungen,*
- 3. Anzahl der Umläufe der Mehrwegverpackungen und*
- 4. Art und Menge der als Abfall ausgesonderten Mehrwegverpackungen sowie deren Verbleib und Entsorgung,*

*jeweils gegliedert nach Verkaufsverpackungen im Sinne des § 3 Absatz 1 Nummer 1 des Verpackungsgesetzes und sonstigen Mehrwegverpackungen, soweit ihnen diese Daten vorliegen.“<sup>96</sup>*

Nach der Gesetzesbegründung sollen hiermit insbesondere Daten über die Verwendung von Mehrwegpools erhoben werden:

*„In dieser Vorschrift wird die Erhebung bei den Betreibern von so genannten Mehrwegpools normiert. Viele in Deutschland im Umlauf befindliche Mehrwegverpackungen werden im Rahmen von gemeinschaftlich organisierten Mehrwegpools verwendet. Dabei können diese Pools sowohl von natürlichen oder juristischen Personen, als auch von Personengesellschaften betrieben werden. Die Betreiber haben in der Regel einen umfassenden Überblick über die im Rahmen ihres Pools in Verkehr gebrachten, verwendeten, ausgesonderten und entsorgten Mehrwegverpackungen. Die Erhebung erfolgt gebündelt bei den Betreibern von Mehrwegpools, um die einzelnen, oftmals kleinen und mittelständischen Hersteller, die entsprechende Mehrwegverpackungen verwenden, zu entlasten.*

*Der Begriff der „erstmals an die teilnehmenden Unternehmen abgegebenen Mehrwegverpackungen“ meint solche Verpackungen, die im Rahmen des Mehrwegverpackungspools von den teilnehmenden Unternehmen erstmals verwendet und*

---

<sup>95</sup> Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Judith Skudelny et al., BT-Drucks. 19/27305 vom 03.03.2021, S. 12.

<sup>96</sup> Umweltstatistikgesetz vom 16.08.2005 (BGBl. I S. 2446), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22.09.2021 (BGBl. I S. 4363).

*befüllt werden. Ziel dieser Erhebung ist es, die Anzahl der neu zum Pool hinzukommenden Verpackungen für den Erhebungszeitraum zu erfassen.*

*Hinsichtlich der Umläufe der Mehrwegverpackungen genügt eine glaubhafte Schätzung der jeweils durchlaufenen Wiederbefüllungsvorgänge, sofern dazu keine spezifischen Angaben bekannt sind.“<sup>97</sup>*

Hiermit soll insbesondere Art. 12 Abs. 3a VerpackRL umgesetzt werden:

*„(3a) Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission für jedes Kalenderjahr die Daten zur Umsetzung der Zielvorgaben gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben a bis i und die Daten über wiederverwendbare Verpackungen.“<sup>98</sup>*

### **5.5.2.2 Rechtliche Bewertung**

Eine Verpflichtung zur Verwendung eines Mehrweg-Poolsystems verbunden mit einer Mehrwegquote stellt gegenüber einer „einfachen“ Mehrwegquote einen zusätzlichen Eingriff für die betroffenen Hersteller und Vertreiber dar. Hierfür gilt die oben unter 4 dargelegte rechtliche Bewertung der Konformität mit unionsrechtlichen und nationalen verfassungsrechtlichen Vorgaben in vergleichbarer Weise, wobei aber die weitergehende Schwere des Eingriffs zu berücksichtigen ist.

Unionsrechtlich stellt ein verpflichtendes Mehrweg-Poolsystem einen Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit nach Art. 28 ff. AEUV dar. Der Eingriff stellt sich schwerwiegender dar als eine reine Quotenregelung.

Ein Poolsystem bedingt nicht nur die Einhaltung einer Quote mit Rücknahmesystem, Pfandregelung etc., sondern darüber hinaus eine Standardisierung. Dies erfordert eine Branchenabsprache und kann ggf. dazu führen, dass bestehende Verpackungsdesigns erheblich geändert werden müssten. Dies gilt namentlich vor dem Hintergrund, dass die Art der Verpackung ein Identifikationssignal an die Verbraucher\*innen sendet. Verbraucher\*innen erkennen daran auch ohne weiter auf das Etikett zu achten die Marke und richten ihre Kaufentscheidung danach aus. Das Verpackungsdesign ist daher ein wesentliches Marketinginstrument. Dies gilt nicht nur für inländische Hersteller und Vertreiber, sondern gleichermaßen für Produkte aus anderen EU-Staaten und darüber hinaus. An die Rechtfertigung eines solchen Eingriffs in die Warenverkehrsfreiheit müssen daher gegenüber einer bloßen Quotenregelung gesteigerte Anforderungen gestellt werden.

Zunächst ist zu prüfen, ob die gewünschten Ziele, wie sie etwa der oben zitierte SRU formuliert hat, hiermit erreicht werden können. Gegenüber einer bloßen Mehrwegquote kommt u. a. als Ziel hinzu, die Transportwege zu verringern. Standardisierte Verpackungen für z. B. Getränke wie Bier führen dazu, dass die leeren Flaschen nicht mehr zu ganz bestimmten Herstellern transportiert werden müssen, sondern an vielen, regelmäßig näher am Verbrauchsort gelegenen Stellen für die Wiederverwendung vorbereitet und befüllt werden können. Dieses Ziel erscheint mit einer Poollösung durchaus erreichbar, so dass das Instrument als geeignet anzusehen wäre.

Die Erforderlichkeit wäre zu bejahen, wenn es kein milderes, zumindest gleich geeignetes Mittel zur Zielerreichung gäbe. Wie bereits oben ausgeführt ist auch hier an „weichere“ Instrumente

---

<sup>97</sup> Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Umweltstatistikgesetzes und anderer Gesetze, BT-Drucks. 19/28180 vom 01.04.2021., S. 30.

<sup>98</sup> Ebenda.

wie eine Selbstverpflichtung der Wirtschaft zu denken. Auch der SRU hat dieses Instrument bedacht:

*219. Selbstverpflichtungen von Wirtschaftsakteuren mit klaren Reduktionsvorgaben, wie aktuell für Verpackungen formuliert (Tz. 185), zeigen, dass die Festlegung messbarer Ziele auch auf Unternehmensebene möglich ist. Der SRU begrüßt diese Initiativen. Jedoch würde ein abgestimmter Prozess durch das BMU helfen, diese Aktivitäten in ihrem Anwendungsbereich und Ambitionsniveau zu harmonisieren und in die Abfallpolitik Deutschlands einzubetten. Als Beispiel können dabei die Aktivitäten der niederländischen Regierung dienen, die 2017 einen nationalen Pakt für eine gemeinsame Entwicklung einer „transition agenda“ für die Kreislaufwirtschaft mit breiter Beteiligung der Wirtschaft, Verwaltung und Zivilgesellschaft geschlossen hat (Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste 2017; Government of the Netherlands 2018). Wichtig sind in einem ersten Schritt einheitliche Definitionen, damit Selbstverpflichtungen tatsächlich der übergeordneten Zielsetzung der Abfallvermeidung folgen und nicht rein zu Marketingzwecken genutzt werden.<sup>99</sup>*

Allerdings gibt es mit einer solchen Zusage seitens der Wirtschaft keine guten Erfahrungen. Bereits 1977 und 1982 waren Maßnahmen zur Stabilisierung von Mehrwegsystemen für den Bereich der Getränkeverpackungen zugesagt worden, allerdings ohne den entsprechenden Erfolg.<sup>100</sup> Bloße Appelle an die betreffenden Unternehmen erscheinen vor diesem Hintergrund von vornherein aussichtslos. Eine Verpackungsabgabe könnte zwar zu einer Internalisierung externer Kosten führen und die Verwendung ökologisch vorteilhafter Verpackungen fördern,<sup>101</sup> sie würde aber nicht zielgerichtet auf die Einführung standardisierter Mehrwegpoolysteme ausgerichtet werden.

Zu fragen wäre aber, ob nicht eine Mehrwegquote wie oben diskutiert als geringeres Mittel im Verhältnis zu einem Poolsystem vorzuziehen wäre. Ein Poolsystem würde ein wesentliches „Mehr“ an Umweltschutz bewirken können als eine reine Quote. Das Ziel, z. B. die Transportwege zu verkürzen oder die Umlaufhäufigkeit von Mehrwegverpackungen zu erhöhen, würde mit einer Mehrwegquote nicht adressiert werden können. Beide Maßnahmen sind daher nicht unter dem Aspekt der Erforderlichkeit miteinander vergleichbar. Ein Poolsystem würde zwar stärker in die Warenverkehrsfreiheit eingreifen, würde aber auch erheblich stärker zum Umweltschutz beitragen. Eine Mehrwegquote kann daher nicht als geringeres Mittel im Verhältnis zu einem Poolsystem angesehen werden.

Der durch ein Poolsystem bewirkte Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit wäre daher zu rechtfertigen. Dabei muss aber sehr genau auf die Ausgestaltung geachtet werden.

Verfassungsrechtlich ist auch hier wie bereits oben bei der Mehrwegquote ein möglicher Eingriff in die Grundrechte, hier insbesondere die Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG zu prüfen. Für die Legitimität des Ziels, die Geeignetheit und Erforderlichkeit gilt das gleiche wie bereits oben zur Mehrwegquote und zum Poolsystem bzgl. der Warenverkehrsfreiheit ausgeführt.

Näherer Prüfung bedarf die Frage der Angemessenheit der verpflichtenden Einführung von Poolsystemen. Insbesondere ist fraglich, ob dies für die betreffenden Unternehmen zu einer unzumutbaren wirtschaftlichen Belastung führen würde. Dies kann hier nicht beurteilt werden, zumal insoweit genauere ökonomische Analysen anzustellen wären. Abzuwägen sind

---

<sup>99</sup> Ebenda, S. 162.

<sup>100</sup> Vgl. Arndt/Fischer, Das Zwangspfand für Getränkeverpackungen – Vereinbarkeit mit Grundgesetz und Europäischem Gemeinschaftsrecht, BB 2001, 1909, 1913.

<sup>101</sup> Vgl. ebenda.

insbesondere die Kosten für die unter die Poolpflicht fallenden Unternehmen gegenüber dem Nutzen, den eine Standardisierung für den Umwelt- und Klimaschutz und die Volkswirtschaft bringen würde. Erst wenn hierzu eine genauere Analyse der sozialen, ökologischen und ökonomischen Effekte durchgeführt wird, kann auch die Frage der Angemessenheit genauer gewürdigt werden.

### 5.5.3 Rechtliche Prüfung der Maßnahme „Generelle Mehrwegquote für Getränkeverpackungen von 50 % in Kombination mit Abgabenerlösung“

Als weitere Möglichkeit wird geprüft, ob eine generelle Mehrwegquote für sämtliche Getränkeverpackungen von z. B. 50 % eingeführt werden könnte, in Kombination mit einer Abgabe bei Nichteinhaltung der Quote.

Zur Terminologie hat das Bundesverwaltungsgericht ausgeführt: „Der Begriff der ‚Abgabe‘ gehört zu den Grundbegriffen des Rechts und wird im Allgemeinen in der Rechtssprache als Oberbegriff für Steuern, Zölle, Beiträge, Gebühren und Sonderabgaben verwendet (vgl. Creifelds, Rechtswörterbuch, 21. Aufl. 2014, S. 5).“ Nach juristischem Sprachgebrauch wird unter dem Oberbegriff „Abgaben“ wie folgt differenziert, wobei hier die allein in Betracht kommenden Abgabenarten durch Fettdruck hervorgehoben sind:

#### Abgaben

- ▶ Zölle (Einfuhr- oder Ausfuhrabgaben im grenzüberschreitenden Warenverkehr mit Drittländern zu entrichten)
- ▶ Vorzugslasten
  - Beiträge (Gegenleistungen für die Vorhaltung von öffentlichen Leistungen, d. h. für die Möglichkeit der Inanspruchnahme individueller Vorteile)
  - Gebühren (Gegenleistungen für die Erbringung von öffentlichen Leistungen, d. h. für die tatsächliche Gewährung individueller Vorteile)
- ▶ **Steuern** („Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft; die Erzielung von Einnahmen kann Nebenzweck sein“ (Art. 105 ff. GG, § 3 Abs. 1 Abgabenordnung))
- ▶ **Sonderabgaben**: ohne explizite gesetzliche Regelung, die Konturen gehen im Wesentlichen auf Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zurück
  - Sonderabgaben mit ausschließlichem Finanzierungszweck
  - Sonderabgaben mit Lenkungs- oder Ausgleichszweck:
    - **Lenkungsabgaben**
    - **Ausgleichsabgaben**

#### 5.5.3.1 Mögliche Ausgestaltung – vom Ziel zur Quote

Wie beschrieben hat der Gesetzgeber in § 1 Abs. 3 VerpackG „einen Anteil von in Mehrweggetränkeverpackungen abgefüllten Getränken in Höhe von mindestens 70 %“ als Ziel vorgegeben. Dieses Ziel könnte als eine von den Marktakteuren zu erreichende Quote fortentwickelt werden, bei deren Nichterreichen eine Abgabe zu zahlen wäre.

Eckpunkte einer solchen Kombinationslösung könnten sein:

- ▶ Es wird eine Mehrwegquotenpflicht für sämtliche Getränkeverpackungen von 50 Prozent entsprechend der vorherigen Zielbestimmung in § 1 Abs. 3 VerpackG eingeführt. Eine Differenzierung zwischen einzelnen Getränkesegmenten erfolgt (anders als in dem oben beschriebenen Modell einer Mehrwegquote) nicht.
- ▶ Adressaten einer generellen, undifferenzierten Mehrwegpflicht sind große Lebensmitteleinzelhandelsunternehmen (Konzerne). Anhand bestimmter Parameter (Getränkeumsatz, Anzahl der Filialen, Größe der Gesamtverkaufsfläche o.ä.) wird eine Mindestgröße festgelegt, so dass kleinere Unternehmen, die die Quote aufgrund ihres geringen Umsatzes nicht erfüllen können, ausgenommen werden.
- ▶ Solange die generelle Quote nicht erreicht wird, ist eine Abgabe zu zahlen, die auf Grundlage der Differenz zwischen der tatsächlichen Mehrwegquote und der Zielmarke von 70 % bemessen wird.
- ▶ Die Quoten- und Abgabepflicht muss durch Mitteilungspflichten über den jeweils erreichten Anteil an Mehrweggetränkeverpackungen flankiert werden.

Große Discounter vertreiben eine Vielzahl von Getränken in Einweg- oder Mehrwegverpackungen.<sup>102</sup> Die hier zur Diskussion gestellte Lösung bietet den betroffenen Unternehmen einen Anreiz, in ihrem jeweiligen Konzern nach und nach auf einen konzernweiten Anteil von mindestens 50 Prozent Getränkeverpackungen hinzuarbeiten. Wie sie die Anteile von Einweg- und Mehrwegverpackungen ausgestalten können sie nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten entscheiden. Anders als in dem oben angerissenen Modell würde demnach keine verbindliche Quote für einzelne Getränkearten vorgesehen, sondern den Unternehmen wird ein nach ökonomischen Aspekten auszugestaltender Freiraum belassen.

Die Abgabe bei Nichterfüllung der Quote könnte als nicht örtliche Verbrauchsteuer ausgestaltet werden. Durch die Pflicht zur Zahlung der Abgabe wird der Druck auf die betreffenden Unternehmen verstärkt, den Mindestanteil an Mehrweggetränkeverpackungen zu erreichen. Auf darüberhinausgehende Sanktionierungen wie ordnungsrechtliche Verfügungen bei Zielverfehlung oder Bußgeldtatbestände kann verzichtet werden. Einziges „Druckmittel“ wäre die Abgabe.

Alternativ könnte folgende Lösung diskutiert werden:

- ▶ Die Abgabe wird bei Getränkeabfüllern auf Einweggetränkeverpackungen erhoben.
- ▶ Die Getränkeabfüller erhalten eine Befreiung oder Erstattung in dem Umfang, in dem sie die Zielquote erreichen (volle Abgabenbelastung von Getränkeabfüllern ohne Mehrweganteil, keine Abgabenbelastung von Getränkeabfüllern mit mindestens 70 % Mehrweganteil, hälftige Abgabenbelastung von Getränkeabfüllern mit 35 % Mehrweganteil...).

---

<sup>102</sup> Vgl. Gsell/Dehoust/Keimeyer/Möck (Öko-Institut e.V.), sowie Klinski (Hochschule für Wirtschaft und Recht – HWR – Berlin) Ökologische Verbrauchsteuer zur umweltfreundlichen Lenkung des Getränkeverpackungsmarktes, Studie zum ökologischen Nutzen und zur rechtlichen Machbarkeit für den NABU (Naturschutzbund Deutschland e.V.), Januar 2022, S. 65 f.; s. Deutsche Umwelthilfe (DUH), „Umfrage der Deutschen Umwelthilfe belegt Mehrwegboykott durch Aldi, Lidl, Coca-Cola & Co.“ vom 05.01.2021, online verfügbar unter <https://www.duh.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/nach-zwei-jahren-mehrwegquote-umfrage-der-deutschen-umwelthilfe-belegt-mehrwegboykott-durch-aldi-l/> sowie [https://www.duh.de/fileadmin/user\\_upload/download/Pressemitteilungen/Kreislaufwirtschaft/201223\\_Mehrwegquote\\_Umfrage\\_H%C3%A4ndler\\_Abf%C3%BCller.pdf](https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Pressemitteilungen/Kreislaufwirtschaft/201223_Mehrwegquote_Umfrage_H%C3%A4ndler_Abf%C3%BCller.pdf), zuletzt aufgerufen am 27.06.2022.

- Es wird die gesamte Mehrwegquote des Abfüllers zugrunde gelegt, nicht nur bezogen auf die in der Bundesrepublik Deutschland in Verkehr gebrachten Getränke. Auf diese Weise können Getränkeabfüller aus anderen Mitgliedstaaten der EU ihre Abgabenbelastung durch Mehrwegeinsatz dort senken, wo es ohne erhöhte Transportentfernungen und damit verbundene Mehrkosten möglich ist.

### 5.5.3.2 Rechtsfragen

Sowohl unionsrechtlich wie auch nach dem nationalen Verfassungsrecht sind die oben bzgl. der vorigen Vorschläge wiedergegebenen Maßgaben zu beachten.

Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 5 Abs. 1 VerpackRL neben der Festsetzung eines Mindestprozentsatzes wiederverwendbarer Verpackungen auch wirtschaftliche Anreize als mögliche von den Mitgliedstaaten zu ergreifende Maßnahmen genannt werden. Die beschriebene Kombinationslösung vereint beide Elemente, indem nicht nur eine Mehrwegquote von 70 % vorgesehen wird, sondern zusätzlich ein abgabenrechtlicher Anreiz, diese Quote auch zu erreichen. Sekundärrechtlich spricht daher vieles dafür, dass die Kombinationslösung zulässig ist.

Primärrechtlich steht auch hier die Frage der Vereinbarkeit mit der Warenverkehrsfreiheit im Vordergrund. Gegenüber einer reinen Quotenregelung besteht angesichts der als ökonomisches Instrument wirkenden Abgabenkomponente der Vorteil einer größeren Flexibilität der betroffenen Akteure. Dies könnte die Eingriffstiefe verringern. Im Übrigen gelten hier vergleichbare Gesichtspunkte wie für die Prüfung einer Abgabe auf Einwegverpackungen, sodass eine Verbrauchssteuer gegenüber einer Lenkungsabgabe als vorzugswürdig einzuschätzen wäre.

Für den Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit sowie in Grundrechte der betroffenen Unternehmen kommt es letztlich auf die Verhältnismäßigkeit an. Insoweit ist möglicherweise die Geeignetheit günstiger zu beurteilen, weil das Ziel einer Mehrwegquote für Getränkeverpackungen von 50 Prozent leichter mit einer flexibleren Instrumentenkombination erreicht werden könnte. Dies bedürfte aber einer genaueren Prüfung unter Berücksichtigung sozio-ökonomischer Faktoren. Darüber hinaus kann argumentiert werden, dass ein den Akteuren mehr Handlungsfreiraum belassendes Kombinationsmodell ein milderes Mittel im Vergleich zu einer „starr“, über Bußgeldandrohungen und ordnungsrechtliche Verfügungen sanktionierten Quotenregelung darstellen könnte. Ähnliche Gesichtspunkte können bei der Prüfung der Angemessenheit eine Rolle spielen, etwa im Hinblick auf die Zumutbarkeit.

### 5.5.4 Rechtliche Prüfung von Abgaben auf Einweggetränkeverpackungen

**Fragestellung:** Zu prüfen ist, ob die Erhebung von Abgaben auf Einweggetränkeverpackungen rechtlich zulässig wäre. Gemeint ist die Verteuerung von Einweggetränkeverpackungen im Vergleich zu Mehrweggetränkeverpackungen, so dass ein finanzieller Anreiz besteht, Getränke verstärkt in Mehrweggetränkeverpackungen abzufüllen.

Ein finanzieller Anreiz (im weiteren Sinne) zur Förderung des Mehrweganteils von Getränkeverpackungen ist zwar auch das in § 31 VerpackG normierte Pflichtpfand auf Einweggetränkeverpackungen, aber dieses zählt nicht zu den „Abgaben“, die gewöhnlich definiert werden als öffentliche „Lasten, deren Empfänger der Staat oder ein sonstiger Träger öffentlicher Gewalt ist“ sowie als „öffentlich-rechtlich geregelte Geldleistungen, die durch Gesetzeszwang zum Zwecke der Erzielung von Einnahmen denjenigen auferlegt sind, die einen

bestimmten gesetzlichen Tatbestand erfüllen“.<sup>103</sup> Bei einem Pfand, das gegen Rückgabe des bepfandeten Objekts erstattet wird, fehlt es an den Merkmalen eines staatlichen Empfängers und der beabsichtigten Erzielung von Einnahmen.

Zur Klarstellung: Für diskussionswürdig wird hier nicht die Ersetzung des Pflichtpfandes, sondern dessen Ergänzung um eine Abgabe mit Lenkungswirkung erachtet. Die Ersetzung des Pflichtpfandes kommt nach hiesiger Auffassung bereits deshalb nicht in Betracht, weil es zwar auch die Stabilisierung des Mehrweganteils bezweckt, aber insbesondere mit der Reduzierung des Litterings (der Vermüllung von Natur und Landschaft) und mit der Sortenreinheit von recyclingfähigen Materialströmen darüberhinausgehende Ziele verfolgt,<sup>104</sup> zu deren Erreichung eine von der Rückgabe der Verpackungen gegen Erstattung des Pfandes entkoppelte Abgabe nichts beitragen kann.

Eine weitere Klarstellung ist veranlasst mit Blick auf die Begrifflichkeiten, die in der Diskussion um wirtschaftliche Anreize zur Verteuerung von Einweg im Verhältnis zu Mehrweg verwendet werden.

Die Einführung von Abgaben mit Lenkungswirkung auf Getränkeverpackungen zugunsten der Abfüllung von Getränken in Mehrwegverpackungen wird von Umwelt- und Branchenverbänden seit längerem gefordert.<sup>105</sup> Der Naturschutzbund Deutschland e.V. (NABU) stützt seine diesbezüglichen Forderungen auf mehreren ausführlichen Gutachten.<sup>106</sup> Auch ein im Auftrage des PRO MEHRWEG – Verband zur Förderung von Mehrwegverpackungen e.V. erstelltes Gutachten bejaht die Zulässigkeit und Zweckmäßigkeit.<sup>107</sup>

In der abfallrechtlichen Literatur werden Abgaben auf Getränkeverpackungen teilweise ausdrücklich befürwortet, u. a. mit den Argumenten „unschätzbare Anreizpotenzial“ und „wirksamer Vollzug über Finanzbehörden“.<sup>108</sup> Andere Beiträge äußern sich eher zurückhaltend und verweisen auf die Schwierigkeiten, im Spannungsfeld zwischen Wirkungslosigkeit und Erdrosselungswirkung ein verfassungskonformes und innerhalb des Einwegsegments zugleich wettbewerbsneutrales, fiskalisches Lenkungsinstrument zu etablieren, sowie auf die damit

---

<sup>103</sup> Aichberger, in: Creifelds kompakt, Rechtswörterbuch, 4. Edition 2021, Stichwort „Abgaben“.

<sup>104</sup> Vgl. zu allen drei Aspekten des Pflichtpfandes Fischer, Anm. zu EuGH, Urteil vom 14.12.2004 - C 309/02 (Radlberger Getränkegesellschaft mbH & Co., S. Spitz KG/Land Baden-Württemberg), EuZW 2005, 81, 86; ebenso Seitel, AbfallR 2012, 111, 112. Positive Effekte durch Reduzierung des Litterings bescheinigt dem in der Bundesrepublik Deutschland geltenden Pflichtpfand auch die im Auftrage von Greenpeace Österreich erstellte Studie von Pladerer/Vogel, Mehrweg statt Müllberge – Wie Österreich von Wegwerf-Verpackungen auf Mehrwegsysteme umsteigen kann, Feb. 2020, S. 30.

<sup>105</sup> Vgl. die Pressemitteilung der Mehrweg-Allianz (bestehend aus der Deutschen Umwelthilfe, dem Verband Private Brauereien Deutschland und dem Verband Pro Mehrweg) vom 15.9.2020, online verfügbar unter <https://www.duh.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/mehrweg-allianz-fordert-ab-2022-zusaetzliche-lenkungsabgabe-von-20-cent-auf-klimaschaedliche-getraenked/>, zuletzt aufgerufen am 27.06.2022.; ähnlich bereits die Veröffentlichung des Naturschutzbundes aus dem Jahr 2014 „Getränkeverpackungssteuern sind sinnvoll und rechtmäßig“: Online verfügbar unter [https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/abfallpolitik/nabu-hintergrundpapier\\_zur\\_getr\\_nkeverpackungssteuer.pdf](https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/abfallpolitik/nabu-hintergrundpapier_zur_getr_nkeverpackungssteuer.pdf), zuletzt aufgerufen am 27.06.2022.

<sup>106</sup> Dehoust/Petschow/Wegener/Acker (Öko-Institut e.V.), Steuern oder Sonderabgaben für Getränkeverpackungen und ihre Lenkungswirkung, Gutachten im Auftrag des Naturschutzbund Deutschland e.V. (NABU), 04.11.2009; Schmehl, Rechtmäßigkeit von Umweltsteuern am Beispiel des NABU-Vorschlags einer Getränkeverpackungsteuer, Gutachten im Auftrag des NABU – Naturschutzbund Deutschland e.V., 2014; Fischer, Kurzstellungnahme zur rechtlichen Zulässigkeit der Erhebung einer materialabhängigen Getränkeverpackungssteuer, im Auftrag des NABU – Naturschutzbund Deutschland e.V., Juli 2014; Gsell/Dehoust/Keimeyer/Möck (Öko-Institut e.V.), sowie Klinski (Hochschule für Wirtschaft und Recht – HWR – Berlin) Ökologische Verbrauchsteuer zur umweltfreundlichen Lenkung des Getränkeverpackungsmarktes, Studie zum ökologischen Nutzen und zur rechtlichen Machbarkeit für den NABU (Naturschutzbund Deutschland e.V.), Januar 2022.

<sup>107</sup> Klinger/Ernst, Rechtsgutachten zu Fragen der Zulässigkeit einer Lenkungsabgabe auf Einweggetränkeverpackungen, 29.03.2021.

<sup>108</sup> Vgl. Stroetmann, Erwartungen an eine 6. Novelle der Verpackungsverordnung, AbfallR 2010, 143, 149.

einhergehenden Probleme bei der politischen Durchsetzung.<sup>109</sup> Im Abfallvermeidungsprogramm des Bundes unter Beteiligung der Länder vom Juli 2013 wird die „Erhebung von Steuern/Abgaben auf Produkte als Maßnahme der Abfallvermeidung“ wegen der genannten Schwierigkeiten „grundsätzlich nicht empfohlen“.<sup>110</sup> Die Fortschreibung des Abfallvermeidungsprogramms mit Stand Oktober 2020 erwähnt dieses Instrument nicht mehr.<sup>111</sup>

Die zu diskutierende Abgabe würde an das erstmalige Inverkehrbringen von Getränkeverpackungen anknüpfen („Inverkehrbringen“ ist gemäß § 3 Abs. 9 VerpackG „jede entgeltliche oder unentgeltliche Abgabe an Dritte“ im Geltungsbereich des Verpackungsgesetzes) und wäre hinsichtlich ihrer Bemessung insbesondere in zwei Varianten denkbar: a) statisch mit fixen Beträgen pro Einheit, ggf. differenziert nach Material und Beschaffenheit der Verpackungen, oder b) dynamisch mit zunehmender Höhe der Abgabe pro Einheit, je weiter sich ein Abfüller mit den von ihm in Verkehr gebrachten Getränkeverpackungen von einem hundertprozentigen Mehrweganteil entfernt.

Hierzu sind folgende Prüfschritte vorgesehen:

- ▶ Darstellung der bestehenden Rechtslage nach dem VerpackG und dem KrWG mit Blick auf eventuelle Rechtsgrundlagen für die Erhebung von Abgaben mit Lenkungswirkung
- ▶ Skizzierung in Betracht kommender Abgabentatbestände einschließlich Einordnung der Abgabe in die finanzverfassungsrechtliche Systematik mit Unterscheidung zwischen Steuern, Beiträgen, Gebühren, Sonderabgaben etc.
- ▶ Bewertung der rechtlichen Zulässigkeit der skizzierten Abgaben, insbesondere mit Blick auf unionsrechtliche und verfassungsrechtliche Vorgaben.

#### **5.5.4.1 Rechtslage nach dem VerpackG und dem KrWG mit Blick auf eventuelle Rechtsgrundlagen für die Erhebung von Abgaben mit Lenkungswirkung**

Hinsichtlich der Zielsetzungen des Verpackungsgesetzes in § 1 Abs. 3 VerpackG (Förderung des Anteils der in Mehrweggetränkeverpackungen abgefüllten Getränke mit einer Zielquote von 70 %) wird auf die Ausführungen oben zur Beurteilung verbindlicher Mehrwegquoten verwiesen.

Was Abgaben mit Lenkungswirkung zur Erreichung des Ziels der Förderung von Mehrweggetränkeverpackungen angeht, sucht man im geltenden Verpackungsgesetz vergeblich nach Abgabentatbeständen, einschlägigen Verordnungsermächtigungen oder dergleichen. Gleiches gilt für das Kreislaufwirtschaftsgesetz, da auch die §§ 23 ff. KrWG mit den gesetzlichen Grundlagen der auch für Verpackungen geltenden „Produktverantwortung“ im weiteren Sinne keine ausdrücklichen Regelungen für Abgaben zur Förderung der mehrfachen Verwendung von Erzeugnissen enthalten. Insgesamt sind keine geltenden Rechtsnormen mit der hier in den Blick genommenen Regelungswirkung ersichtlich.

---

<sup>109</sup> Seitel, Die Fortentwicklung der haushaltsnahen Wertstofffassung („Wertstofftonne“), AbfallR 2012, 111, 112 unter Hinweis auf die im Auftrag des Umweltbundesamtes erstellte Studie der bifa Umweltinstitut GmbH zur Evaluierung der Pfandpflicht auf Einweggetränkeverpackungen, FKZ 3708 93 303, online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/bewertung-verpackungsverordnung>, zuletzt aufgerufen am 27.06.2022.

<sup>110</sup> Vgl. [https://www.bmu.de/publikation?tx\\_bmubpublications\\_publications%5Bpublication%5D=77&cHash=d69c9689353b1444472cb22521a1900b](https://www.bmu.de/publikation?tx_bmubpublications_publications%5Bpublication%5D=77&cHash=d69c9689353b1444472cb22521a1900b), S. 58 f., zuletzt aufgerufen am 27.06.2022.

<sup>111</sup> Vgl. [https://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Abfallwirtschaft/fortschreibung\\_abfallvermeidungsprogramm\\_bund\\_l\\_aender\\_bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Abfallwirtschaft/fortschreibung_abfallvermeidungsprogramm_bund_l_aender_bf.pdf), zuletzt aufgerufen am 27.06.2022.

De lege lata ist daher festzuhalten, dass bislang keine einschlägigen Rechtsgrundlagen existieren und dass der Gesetzgeber mit der Einführung von Lenkungsabgaben zwecks Förderung von Mehrweggetränkeverpackungen im Wettbewerb mit Getränkeverpackungen Neuland betreten würde.

#### **5.5.4.2 Mögliche Inhalte von Lenkungsabgaben auf Getränkeverpackungen**

Vor der rechtlichen Zulässigkeitsbewertung ist die mögliche Ausgestaltung von Lenkungsabgaben auf Getränkeverpackungen durch die Beschreibung inhaltlicher Merkmale zu präzisieren. An dieser Stelle gilt es zu umreißen, welchen Inhalt eine Lenkungsabgabe haben müsste, um die ihr zugeordnete Wirkung der Stabilisierung und Steigerung des Mehrweganteils von Getränkeverpackungen zu erzielen. Im Anschluss daran ist zu untersuchen (siehe unten 4.), ob eine Lenkungsabgabe mit den hier umrissenen Merkmalen einer rechtlichen Überprüfung anhand des übergeordneten Rechts standhalten würde.

##### **5.5.4.2.1 Abgrenzung zu örtlichen Verbrauchsteuern**

Zunächst ist eine Abgrenzung gegenüber den ebenfalls wieder zunehmend diskutierten örtlichen Verbrauchsteuern auf Einwegverpackungen für Speisen und Getränke vorzunehmen.

Die Verbrauchsteuer der Stadt Kassel auf nicht wiederverwendbare Verpackungen und nicht wiederverwendbares Geschirr, sofern darin Speisen und Getränke zum Verzehr an Ort und Stelle verkauft wurden, verwarf das Bundesverfassungsgericht 1998 auf der Grundlage der damaligen Verpackungsverordnung.<sup>112</sup> Derartige Steuern werden aber in der abfallrechtlichen Literatur unter den geltenden abfallrechtlichen Rahmenbedingungen überwiegend wieder für zulässig erachtet.<sup>113</sup> Die Einführung einer örtlichen Verbrauchsteuer auf Einwegprodukte aus dem Bereich des „To-Go“-Konsums wird beispielsweise vom Landesverband Berlin des Bundes für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND) gefordert.<sup>114</sup>

Die von der Universitätsstadt Tübingen erlassene Satzung, die die Erhebung einer Verpackungssteuer auf bestimmte Einwegverpackungen für Speisen und Getränke mit Wirkung vom 1. Januar 2022 einführt,<sup>115</sup> ist mit Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 29. März 2022 für unwirksam erklärt worden.<sup>116</sup> Die im Urteil zugelassene Revision wurde von der beklagten Stadt Tübingen eingelegt.<sup>117</sup>

Im Wesentlichen ist das Urteil auf drei Gründe gestützt: 1. Es handele sich bei der Tübinger Verpackungssteuer wegen der Erstreckung auf Produkte zum Mitnehmen nicht um eine örtliche Verbrauchsteuer im Sinne von Art. 105 Abs. 2a Satz 1 GG, so dass der aus kompetenziellen Gründen erforderliche Ortsbezug fehle. 2. Die Steuer stehe in ihrer Ausgestaltung als Lenkungssteuer in Widerspruch zum Abfallrecht des Bundes, namentlich zu den – abschließenden – Vorgaben im Kreislaufwirtschaftsgesetz und im Verpackungsgesetz. 3. Der die Obergrenze der Besteuerung definierende Begriff der „Einzelmahlzeit“, wonach der Steuersatz pro Einzelmahlzeit auf maximal 1,50 Euro begrenzt wird, sei in der regulären Besteuerungspraxis nicht ausreichend vollzugsfähig und verstoße damit gegen den Grundsatz der Belastungsgleichheit in Art. 3 Abs. 1 GG.

---

<sup>112</sup> BVerfG, Urteil vom 7.5.1998 – 2 BvR 1991/95 und 2 BvR 2004/95 – BVerfGE 98, 106 = NJW 1998, 2341.

<sup>113</sup> Vgl. Klinger/Krebs: Kommunale Verpackungssteuer – Nicht nur neu verpackt, sondern jetzt zulässig!, ZUR 2015, 664; ebenso Kalscheuer/Harding, Zur Zulässigkeit einer kommunalen Verpackungssteuer, NordÖR 2017, 113; Rodi, Der Rechtsrahmen für den Einsatz ökonomischer Instrumente in der Ressourcenschutzpolitik, ZUR 2016, 531.

<sup>114</sup> Vgl. <https://www.bund-berlin.de/mitmachen/berlin-plastikfrei-kein-weg-fuer-einweg/>, zuletzt aufgerufen am 27.06.2022.

<sup>115</sup> Vgl. <https://www.tuebingen.de/31078.html#/28702/28704>, zuletzt aufgerufen am 27.06.2022.

<sup>116</sup> Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Az. 2 S 3814/20, KommJur 2022, 170.

<sup>117</sup> Vgl. <https://www.tuebingen.de/verpackungssteuer>, zuletzt aufgerufen am 27.06.2022.

Nur in Bezug auf die zweitgenannte Begründung bedarf das Urteil einer genaueren Analyse hinsichtlich der zu prüfenden Lenkungsabgaben auf Getränkeverpackungen. Die letztgenannte Vollzugsunfähigkeit des Begriffs der „Einzelmahlzeit“ ist ein nicht übertragbarer Aspekt des entschiedenen Falles, und auch das erstgenannte Problem des Ortsbezuges stellt sich im hiesigen Zusammenhang nicht. Merkmal kommunaler Verbrauchsteuern ist im Unterschied zu der hier diskutierten Lenkungsabgabe der örtliche Verbrauch der Verpackungen. Der Verbrauch ist gegeben, wenn die Verpackungen mit dem Verzehr der darin enthaltenen Speisen und Getränke nutzlos werden.<sup>118</sup> Das Merkmal der Örtlichkeit hat das Bundesverfassungsgericht<sup>119</sup> wie folgt definiert: *„Verbrauch- und Verkehrsteuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis im Bereich der Gemeindesteuern sind nur solche Steuern, die an örtliche Gegebenheiten, vor allem an die Belegenheit einer Sache oder an einen Vorgang, im Gebiet der steuererhebenden Gemeinde anknüpfen und wegen der Begrenzung ihrer unmittelbaren Wirkungen auf das Gemeindegebiet nicht zu einem die Wirtschaftseinheit berührenden Steuergefälle führen können.“*

Bei Einwegverpackungen ist der örtliche Verbrauch dann gegeben, wenn er typischerweise in einem engeren räumlichen Zusammenhang mit der Abgabe der Verpackung an die\*den Verbraucher\*in stattfindet, wie dies bei „To-Go“-Produkten von Fast-Food-Restaurants, Imbiss-Ständen oder ähnlichen Anbietern der Fall ist. Wenn allerdings Getränke in den im Lebensmitteleinzelhandel üblichen Verpackungen angeboten werden, die mit ihrer Stabilität und Dichtigkeit auch für die Lagerung über einen längeren Zeitraum und den Transport über weitere Strecken geeignet sind, wird die Voraussetzung des örtlichen Verbrauchs regelmäßig nicht erfüllt sein.

#### **5.5.4.2.2 Bundesgesetzliche Regelung**

Angesichts des in § 1 Abs. 3 VerpackG bundesweit vorgegebenen Ziels, einen Anteil von in Mehrweggetränkeverpackungen abgefüllten Getränken in Höhe von mindestens 70 % zu erreichen, wäre eine bundesgesetzliche Regelung für eine Abgabe zur Verteuerung von Einweggetränkeverpackungen zweckmäßig. Entsprechende Regelungen könnten unmittelbar im Verpackungsgesetz oder – mit Blick auf finanzbehördliche Zuständigkeiten möglicherweise vorzugswürdig – in einem gesonderten Steuergesetz verankert werden.

Im Falle einer bundesgesetzlichen Regelung würde sich nicht die Frage der Gesetzgebungskompetenz stellen, an denen die Tübinger Verpackungssteuer – neben anderen Gründen – in erster Instanz vor dem Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg gescheitert ist.<sup>120</sup> Allerdings müsste sich auch eine bundesgesetzliche Regelung widerspruchsfrei in das System der auf Verpackungen anwendbaren Normen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes und des Verpackungsgesetzes einfügen, so dass mit Blick hierauf eine genauere Analyse des Urteils und ggf. der Erfolgsaussichten der seitens der Stadt Tübingen eingelegten Revision veranlasst ist.

#### **5.5.4.2.3 Abgabentypus „Steuer“**

Wegen unterschiedlicher rechtlicher Anforderungen an verschiedene Abgabenarten ist eine klare Zuordnung vorzunehmen.

Zölle sind als Einfuhr- oder Ausfuhrabgaben im grenzüberschreitenden Warenverkehr mit Drittländern zu entrichten.<sup>121</sup> Diese Beschränkung und die damit verbundene Ausklammerung

---

<sup>118</sup> BVerfGE 98, 106, 124.

<sup>119</sup> BVerfGE 16, 306 (amtl. Leitsatz).

<sup>120</sup> VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 29.3.2022 – 2 S 3814/20 – KommJur 2022, 170.

<sup>121</sup> Vgl. Aichberger, in: Creifelds kompakt, Rechtswörterbuch, 4. Edition 2021, Stichwort „Zoll“.

von rein innerstaatlichen Vorgängen des Inverkehrbringens von Getränkeverpackungen wäre nicht zweckdienlich, so dass Zölle als Abgabenart von vornherein ausscheiden.

Beiträge und Gebühren – zusammengefasst unter dem Begriff der Vorzugslasten – müssten mit der Vorhaltung (bei Beiträgen) oder der Erbringung (bei Gebühren) von öffentlichen Leistungen verbunden sein, denn sie werden als Gegenleistungen erhoben, um einen Aufwand der öffentlichen Hand weiterzugeben oder um die Vorteile desjenigen, dem eine öffentliche Leistung gewährt wird, ganz oder teilweise abzuschöpfen.<sup>122</sup> Damit kommen zur Förderung des Anteils von Getränken in Mehrwegverpackungen auch Vorzugslasten nicht in Betracht, denn es erscheint nicht hinreichend tragfähig, einen Zusammenhang zwischen dem Inverkehrbringen von Getränkeverpackungen und staatlichen Leistungen zu konstruieren. Zwar ist der Begriff der öffentlichen Leistung weit zu verstehen, und eine öffentliche Leistung liegt etwa bereits dann vor, wenn Einzelnen die Nutzung eines der Bewirtschaftung unterliegenden Gutes der Allgemeinheit eröffnet wird, weil hierdurch ein Sondervorteil gegenüber all denen vermittelt wird, die das betreffende Gut nicht oder nicht in gleichem Umfang nutzen dürfen.<sup>123</sup> Bei Getränkeverpackungen handelt es sich jedoch nicht um entsprechend regulierte Güter, bei denen eine Nutzungsberechtigung als Sondervorteil gewertet werden könnte.

Es verbleiben die denkbaren Abgabenarten „Steuer“ und „Sonderabgabe“, deren Merkmale und Voraussetzungen im Folgenden gegenübergestellt werden. Während Steuern in Art. 105 ff. GG verfassungsrechtlich determiniert sind, finden sich für Sonderabgaben weder im Grundgesetz noch einfachgesetzlich konkrete Abgrenzungsregelungen; Sonderabgaben bilden vielmehr ein eigenständiges, häufig durch außerfiskalische Zwecke bestimmtes Abgabensystem des Staates, das vor allem durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Konturen gewonnen hat.<sup>124</sup> Um die Distanz zum Steuerregime des Grundgesetzes zu wahren, bedarf es bei Sonderabgaben einer besonderen Rechtfertigung.<sup>125</sup>

Das Bundesverfassungsgericht<sup>126</sup> hat mit den folgenden Kriterien für Sonderabgaben mit Finanzierungszweck Grenzen benannt, in denen Sonderabgaben zulässig sind:

*„Mit einer Sonderabgabe darf nur eine homogene Gruppe belegt werden. Die Gruppe muss zu dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck in einer Beziehung spezifischer Sachnähe stehen, auf Grund deren ihr eine besondere Finanzierungsverantwortung zugerechnet werden kann. Das Abgabenaufkommen muss außerdem grundsätzlich gruppennützig verwendet werden (vgl. zuletzt BVerfGE 124, 348, 366 = NJOZ 2010, 1468; BverfG, NVwZ 2014, 646 = EuGRZ 2014, 98, 112 f. Rn. 121, jew. mwN; für mögliche Ausnahmen vgl. BverfGE 55, 274, 307 = NJW 1981, 329; BverfGE 82, 159, 180 f. = NVwZ 1991, 53).*

*Zusätzlich muss der Gesetzgeber im Interesse wirksamer parlamentarisch-demokratischer Legitimation und Kontrolle die erhobenen Sonderabgaben haushaltsrechtlich vollständig dokumentieren und ihre sachliche Rechtfertigung in angemessenen Zeitabständen überprüfen (vgl. BverfGE 124, 348, 366 = NJOZ 2010, 1468; BverfG, NVwZ 2014, 646 = EuGRZ 2014, 98, 112 f. Rn. 121, jew. mwN). Gegenüber den Steuern müssen Sonderabgaben*

---

<sup>122</sup> BVerfG, Beschl. v. 13.04.2017 – 2 BvL 6/13 – „Kernbrennstoffsteuer“, BVerfGE 145, 171 Rn. 101 unter Berufung auf BVerfGE 9, 291, 298; 93, 319, 343 ff.; 137, 1, 18.

<sup>123</sup> BVerfGE 145, 171 Rn. 101 unter Berufung auf BVerfGE 93, 319, 345 f.

<sup>124</sup> Kloepfer, Umweltrecht, 4. Auflage 2016, Rn. 1072.

<sup>125</sup> Kloepfer, Umweltrecht, 4. Auflage 2016, Rn. 1078.

<sup>126</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 6.5.2014 – 2 BvR 1139/12, 2 BvR 1140/12, 2 BvR 1141/12 BVerfG – „Weinabgaben“, NVwZ 2014, 1306 Rn. 116 f.; i. E. ebenso bereits BVerfG, Beschl. v. 18.05.2004 – 2 BvR 2374/99 – „Klärschlamm-Entschädigungsfonds“, BVerfGE 110, 370 = NVwZ 2004, 1477 Rn. 95 unter Hinweis auf BVerfGE 55, 274, 298 ff.; 67, 256, 275 ff.; 82, 159, 179 ff.; 91, 186, 201; 101, 141, 148.

*die seltene Ausnahme bleiben (vgl. BverfGE 124, 348, 366 = NJOZ 2010, 1468; BverfG, NVwZ 2014, 646 Rn. 122).“*

Das Bundesverfassungsgericht differenziert nach Sonderabgaben (im engeren Sinne) mit Finanzierungszweck einerseits sowie Sonderabgaben (im weiteren Sinne) mit Lenkungs- oder Ausgleichszweck andererseits und weicht bei Sonderabgaben im weiteren Sinne insbesondere bei den Anforderungen der Gruppennützigkeit, der Gruppenverantwortlichkeit und der Sachnähe von den Vorgaben für Sonderabgaben im engeren Sinne ab.<sup>127</sup> Da das Bundesverfassungsgericht in jüngeren Zeit fast ausschließlich über Sonderabgaben mit Finanzierungszweck zu entscheiden hatte, sind die Voraussetzungen einer Sonderabgabe im weiteren Sinne mit einem Lenkungszweck, wie er beispielsweise im Falle der Mehrwegförderung gegeben wäre, bislang weniger klar konturiert.<sup>128</sup>

Steuern sind im Unterschied zu Sonderabgaben nicht nur finanzverfassungsrechtlich geregelt (Art. 105 ff. GG), sondern in § 3 Abs. 1 Abgabenordnung legal definiert:

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

Mit dem zweiten Halbsatz in § 3 Abs. 1 AO ist klargestellt, dass bei der Steuer die Bedeutung der Erzielung von Einnahmen hinter die Bedeutung einer anderen Zweckbestimmung zurücktreten kann. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts steht es weder der Zuordnung einer Abgabe zum Typus der Steuer entgegen, noch bedarf es eines über die finanzverfassungsrechtliche Gesetzgebungskompetenz hinausgehenden Kompetenztitels, wenn der Gesetzgeber mit einer Steuer in erster Linie Lenkungsziele (z. B. umweltpolitischer Art) verfolgt.<sup>129</sup>

Nach der vorstehenden Charakterisierung der beiden Abgabenarten „Sonderabgabe“ und „Steuer“ erscheint letztere nach hiesiger Auffassung vorzugswürdig.<sup>130</sup> Eine „Lenkungsabgabe“ (Sonderabgabe im weiteren Sinne) wird in einem im Auftrage des PRO MEHRWEG – Verband zur Förderung von Mehrwegverpackungen e.V. erstellten Gutachten befürwortet.<sup>131</sup> Allerdings zielte die Formulierung des Gutachtensauftrags hierauf ab, und es werden die Vor- und Nachteile der einen oder der anderen Abgabenart in jenem Gutachten nicht näher erörtert.<sup>132</sup> Im Folgenden wird begründet, weshalb nach der hier vertretenen Auffassung die Steuer vorzuziehen ist.

Sonderabgaben werden häufig vor allem aus kompetenziellen Gründen bemüht. Im vorliegenden Fall steht jedoch mit einer bundesgesetzlichen Steuer auf Getränkeverpackungen eine nicht örtliche Verbrauchsteuer zur Diskussion. Hierfür kann sich der Bundesgesetzgeber ohne weiteres auf seine Gesetzgebungskompetenz nach Art. 105 Abs. 2 i.V.m. Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG

---

<sup>127</sup> Kloepfer, Umweltrecht, 4. Auflage 2016, Rn. 1084.

<sup>128</sup> Klinger/Krebs, ZUR 2015, 664, 668 unter Hinweis auf Germelmann, Präzisierungen in der Sonderabgaben-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, GewArch 2009, 476 (478 f.).

<sup>129</sup> BVerfG, Urt. v. 07.05.1998 – 2 BvR 2004/95 – BVerfGE 98, 106, 118.

<sup>130</sup> Im Ergebnis wie hier auch Gsell/Dehoust/Keimeyer/Möck (Öko-Institut e.V.), sowie Klinski (Hochschule für Wirtschaft und Recht – HWR – Berlin) Ökologische Verbrauchsteuer zur umweltfreundlichen Lenkung des Getränkeverpackungsmarktes, Studie zum ökologischen Nutzen und zur rechtlichen Machbarkeit für den NABU (Naturschutzbund Deutschland e.V.), Januar 2022, S. 11.

<sup>131</sup> Klinger/Ernst, Rechtsgutachten zu Fragen der Zulässigkeit einer Lenkungsabgabe auf Einweggetränkeverpackungen, 29.03.2021.

<sup>132</sup> Klinger/Ernst, Rechtsgutachten zu Fragen der Zulässigkeit einer Lenkungsabgabe auf Einweggetränkeverpackungen, 29.03.2021, S. 3 ff.

berufen.<sup>133</sup> Es ist zwar gut möglich, dass sich eine Lenkungsabgabe auf Getränkeverpackungen rechtsfehlerfrei auch als Sonderabgabe ausgestalten ließe, aber der Aufwand wäre hierfür angesichts der in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aufgestellten Anforderungen höher,<sup>134</sup> und damit wäre auch das Risiko, dass eine entsprechende Regelung auf Betreiben von Unternehmen der Einweggetränkebranche gerichtlich zu Fall gebracht wird, im Vergleich zu einer Steuer höher. Da sich der Gesetzgeber im Rahmen seiner finanzverfassungsrechtlichen Kompetenztitel grundsätzlich „voraussetzungslos“ für eine Steuererhebung entscheiden kann,<sup>135</sup> und da – wie vorstehend unter Hinweis auf § 3 Abs. 1 Halbs. 2 AO dargelegt – die vorrangige Verfolgung eines Lenkungszweckes bei nur untergeordneter Einnahmeerzielungsabsicht unschädlich ist, bietet eine Lenkungsabgabe in der Variante der Verbrauchsteuer auf Getränkeverpackungen mehr Rechtssicherheit.<sup>136</sup> In diesem Zusammenhang ist auch auf die Mahnung des Bundesverfassungsgerichts hinzuweisen, dass gegenüber den Steuern die Sonderabgaben die „seltene Ausnahme“ bleiben müssen.<sup>137</sup>

Was die Verwendung des Aufkommens einer Verpackungssteuer angeht, ergibt sich keine Verpflichtung des Gesetzgebers, aber die Option einer Zweckbindung zugunsten von ökologisch sinnvollen Maßnahmen wie z. B. die Öffentlichkeitsarbeit zur Förderung der Akzeptanz von Mehrwegverpackungen oder die Unterstützung von Klimaschutzprojekten. Auch bei Steuern, die grundsätzlich ohne Zweckbindung dem allgemeinen Staatshaushalt zufließen, besteht bis zur Grenze des unvertretbaren Ausmaßes die Möglichkeit der zweckgebundenen Verwendung.<sup>138</sup>

Eine Getränkeverpackungssteuer würde als Verbrauchsteuer gemäß Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG wie beispielsweise die „Alkopopsteuer“, die Branntweinsteuer, die Energiesteuer oder die Schaumweinsteuer die folgenden Merkmale erfüllen:<sup>139</sup>

- ▶ Besteuerung von verkauften Produkten (Getränkeverpackungen), nicht des unternehmerischen Ertrages
- ▶ Erhebung als typische indirekte Steuer bei Unternehmen, angelegt auf Abwälzung auf die (End-) Verbrauchenden
- ▶ Besteuerung von privat konsumierbaren Gütern des täglichen Bedarfs, nicht um die Besteuerung von Produktionsmitteln

---

<sup>133</sup> Fischer, Kurzstellungnahme zur rechtlichen Zulässigkeit der Erhebung einer materialabhängigen Getränkeverpackungssteuer, im Auftrag des NABU – Naturschutzbund Deutschland e.V., Juli 2014, S. 2.

<sup>134</sup> Vgl. bifa Umweltinstitut GmbH zur Evaluierung der Pfandpflicht auf Einweggetränkeverpackungen, FKZ 3708 93 303, online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/bewertung-verpackungsverordnung>, S. 201, zuletzt aufgerufen am 27.06.2022.

<sup>135</sup> BVerfG, Urteil vom 18.07.2018 – 1 BvR 1675/16, 1 BvR 745/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 981/17 – „Rundfunkbeitrag“, BVerfGE 149, 222 = NJW 2018, 3223 Rn. 53.

<sup>136</sup> Im Ergebnis ebenso für kommunale Verbrauchsteuern statt entsprechender Sonderabgaben Klinger/Krebs, ZUR 2015, 664, 669: „Auch eine Ausgestaltung als Lenkungsabgabe erscheint nicht mehr von vornherein ausgeschlossen. Gleichwohl empfiehlt sich die Ausgestaltung als Verbrauchsteuer, da die finanzverfassungsrechtlichen Maßstäbe in der Rechtsprechung des BVerfG wesentlich besser geklärt sind als diejenigen für Sonderabgaben.“

<sup>137</sup> BVerfG, Beschl. v. 6.5.2014 – 2 BvR 1139/12, 2 BvR 1140/12, 2 BvR 1141/12 BVerfG – „Weinabgaben“, NVwZ 2014, 1306 Rn. 117 unter Hinweis auf BVerfGE 124, 348, 366 = NJOZ 2010, 1468; BVerfG, NVwZ 2014, 646 Rn. 122.

<sup>138</sup> Vgl. BVerfG, Urt. v. 20.04.2004 – 1 BvR 1748/99, 905/00 – „Ökosteuern“, BVerfGE 110, 274, 294 f. unter Hinweis auf BVerfGE 93, 319, 348 = NVwZ 1996, 469.

<sup>139</sup> Gsell/Dehoust/Keimeyer/Möck (Öko-Institut e.V.), sowie Klinski (Hochschule für Wirtschaft und Recht – HWR – Berlin) Ökologische Verbrauchsteuer zur umweltfreundlichen Lenkung des Getränkeverpackungsmarktes, Studie zum ökologischen Nutzen und zur rechtlichen Machbarkeit für den NABU (Naturschutzbund Deutschland e.V.), Januar 2022, S. 12 f. unter Bezugnahme auf BVerfG, Beschl. v. 13.04.2017 – 2 BvL 6/13 – „Kernbrennstoffsteuer“, BVerfGE 145, 171 = NVwZ 2017, 1037.

- Anknüpfung an den Vorgang des Inverkehrbringens, mit dem das jeweilige Gut als solches zu einem versteuerten Verbrauchsgut wird.

Festzuhalten ist, dass die Einführung einer Verpackungs(verbrauch)steuer auf Getränkeverpackungen zweckmäßiger erscheint als eine entsprechende Sonderabgabe, so dass die Detailprüfung der rechtlichen Zulässigkeit auf die Abgabenart „Steuer“ zu konzentrieren ist.

#### **5.5.4.2.4 Adressaten (Steuerpflichtige)**

Als Adressaten der Steuerpflicht im Zusammenhang mit Getränkeverpackungen sind in früheren Untersuchungen die Hersteller der unbefüllten Verpackungen und die Abfüller von Getränken in diesen Verpackungen in Betracht gezogen worden, und zwar verbunden mit dem Votum, die Abfüller zur Entrichtung der Steuer heranzuziehen.<sup>140</sup> Alternativ kämen auch die Letztvertreiber in Betracht, also insbesondere, aber nicht ausschließlich, der Lebensmitteleinzelhandel sowie andere Vertriebsstellen.

Mit Blick auf den Verwaltungsaufwand erscheint die Erhebung der Steuer bei den Abfüllern als Kompromiss zwischen der Erhebung bei den Herstellern der unbefüllten Verpackungen mit geringerer Anzahl und den Letztvertreibern mit deutlich höherer Anzahl.<sup>141</sup> Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Vorschriften des Verpackungsgesetzes ohnehin in erster Linie die Hersteller oder die ihnen gemäß § 3 Abs. 14 Satz 2 VerpackG gleichgestellten Importeure von (befüllten) Verpackungen im Sinne des § 3 Abs. 8 VerpackG adressieren, insbesondere mit Pflichten zur Registrierung gemäß § 9 VerpackG sowie ggf. zur Abgabe von Datenmeldungen und Vollständigkeitserklärungen gemäß §§ 10 und 11 VerpackG. Diese Pflichten gelten zwar gegenwärtig gemäß § 12 Nr. 2 VerpackG nicht für Einweggetränkeverpackungen, die nach § 31 VerpackG der Pfandpflicht unterliegen, aber auch die Pfandpflicht setzt gemäß § 31 Abs. 1 Satz 1 VerpackG bereits auf der Stufe der „Hersteller von mit Getränken befüllten Einweggetränkeverpackungen“ an. Auch bei pfandpflichtigen Einweggetränkeverpackungen ließe sich daher für die Steuererhebung auf die bei den Abfüllern ohnehin erfassten Daten und auf eingespielte Abläufe zurückgreifen.

Ein entscheidender Vorteil der Erhebung der Verpackungssteuer bei den Abfüllern statt bei den Herstellern der unbefüllten Verpackungen wäre aus hiesiger Sicht der Umstand, dass diese vermutlich eher die Verteuerung von Einweggetränkeverpackungen zur Umstellung auf Mehrwegverpackungen zum Anlass nehmen werden. Während viele Getränkeabfüller ihre Produkte sowohl in Mehrweg- als auch in Einweggetränkeverpackungen anbieten, wird es eine Vielzahl von Herstellern von unbefüllten Verpackungen geben, die ausschließlich Einweg- oder Mehrwegverpackungen anbieten (z. B. Dosenhersteller, die regelmäßig über keine nennenswerte Mehrwegalternative verfügen). Daher sind unmittelbare und zeitnahe Effekte der beabsichtigten Lenkungswirkung eher bei den Getränkeabfüllern als bei den Herstellern der unbefüllten Verpackungen zu erwarten.

Im Falle der Erhebung bei Letztvertreibern würde der Verwaltungsaufwand mit Blick auf die Vielzahl der Verkaufsstellen eine Bagatellregelung erfordern (z. B. Abgabepflicht erst ab X00

---

<sup>140</sup> Gsell/Dehoust/Keimeyer/Möck (Öko-Institut e.V.), sowie Klinski (Hochschule für Wirtschaft und Recht – HWR – Berlin) Ökologische Verbrauchsteuer zur umweltfreundlichen Lenkung des Getränkeverpackungsmarktes, Studie zum ökologischen Nutzen und zur rechtlichen Machbarkeit für den NABU (Naturschutzbund Deutschland e.V.), Januar 2022, S. 142; ebenso bereits Dehoust/Petschow/Wegener/Acker (Öko-Institut e.V.), Steuern oder Sonderabgaben für Getränkeverpackungen und ihre Lenkungswirkung, Gutachten im Auftrag des Naturschutzbund Deutschland e.V. (NABU), 04.11.2009, S. 17; bifa Umweltinstitut GmbH zur Evaluierung der Pfandpflicht auf Einweggetränkeverpackungen, FKZ 3708 93 303, online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/bewertung-verpackungsverordnung>, S. 201, zuletzt aufgerufen am 27.06.2022.

<sup>141</sup> bifa Umweltinstitut GmbH zur Evaluierung der Pfandpflicht auf Einweggetränkeverpackungen, FKZ 3708 93 303, online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/bewertung-verpackungsverordnung>, S. 201, zuletzt aufgerufen am 27.06.2022.

m<sup>2</sup> Verkaufsfläche), aber die Ungleichbehandlung von Händlern mit und ohne Steuerpflicht wäre nicht ohne weiteres zu rechtfertigen. Mit der Erhebung bei den Abfüllern ließen sich hingegen ohne zusätzlichen Verwaltungsaufwand und ohne zusätzliche rechtliche Risiken prinzipiell alle Getränkeverpackungen erfassen, unabhängig davon, ob sie in einem großen Supermarkt oder in einem kleinen Kiosk verkauft werden.

Das Risiko der Abwälzung der mit der Steuer bezweckten Verteuerung von Einweggetränkeverpackungen auf andere Produkte desselben Marktteilnehmers („Schrägwälzung“ im Sinne einer Quersubventionierung) oder auf vorgelagerte Handelsstufen („Rückwälzung“ unter Ausnutzung von Marktmacht) besteht bei Abfüllern und Letztvertreibern in ähnlicher Weise.<sup>142</sup> Außerdem ist zu berücksichtigen, dass der Lebensmitteleinzelhandel durch Unternehmensübernahmen zunehmend selbst auch als Getränkeabfüller am Markt teilnimmt.<sup>143</sup> In jedem Fall – unabhängig von der Frage der steuerpflichtigen Adressaten – wird einer Verminderung des Lenkungseffekts durch Abwälzung der bezweckten Verteuerung vorzubeugen sein, indem durch nachvollziehbare Regelungen, durch Öffentlichkeitsarbeit und durch Verwendung eines Teils des Steueraufkommens zur Entlastung der Endverbraucher\*innen an anderer Stelle die Akzeptanz der Steuer und damit die Bereitschaft zur Erhöhung der Endverkaufspreise gesteigert wird.

Im Falle der Einführung von Getränken aus dem Ausland sind die Importeure den inländischen Getränkeabfüllern gleichzustellen, wobei die Einzelheiten des Erhebungsverfahrens dem Vorbild der Kaffeesteuer folgen können.<sup>144</sup>

Ohne der rechtlichen Zulässigkeitsprüfung zu weit vorzugreifen, ist hier auch zu berücksichtigen, dass die Verteuerung von Getränken in Einweggetränkeverpackungen zu deren Auslistung bei Letztvertreibern führen kann und dies in vielen Fällen Getränkeabfüller aus EU-Mitgliedstaaten außerhalb der Bundesrepublik Deutschland härter treffen kann als inländische Abfüller, die mit geringerem Aufwand und zu geringeren Kosten auf Mehrweggetränkeverpackungen ausweichen können. Es kann daher zweckmäßig sein, die Steuer bei den Getränkeabfüllern zu erheben, um bei Bedarf herkunftsspezifische Kompensationen zur Vermeidung unionsrechtlich unzulässiger Diskriminierungen vorzusehen. Darauf ist im Rahmen der Prüfung der Vereinbarkeit mit dem Primärrecht der Europäischen Union zurückzukommen.

Nach alledem ist der weiteren Prüfung vorrangig die Steuerpflicht der Getränkeabfüller zugrunde zu legen, d. h. der Hersteller der pfandpflichtigen Einweggetränkeverpackungen gemäß § 31 VerpackG, einschließlich der den Herstellern gemäß § 3 Abs. 14 Satz 2 VerpackG gleichgestellten Importeure.

#### **5.5.4.2.5 Steuergegenstand: Pfandpflichtige Einweggetränkeverpackungen**

Erörterungsbedürftig ist die Frage, woran genau die Erhebung der Verpackungssteuer anknüpfen soll. Der bislang in der Fachöffentlichkeit vor allem diskutierte Vorschlag des Naturschutzbund Deutschland e.V. (NABU), der mit einem Gutachten des Öko-Institut e.V. aus

---

<sup>142</sup> Dehoust/Petschow/Wegener/Acker (Öko-Institut e.V.), Steuern oder Sonderabgaben für Getränkeverpackungen und ihre Lenkungswirkung, Gutachten im Auftrag des Naturschutzbund Deutschland e.V. (NABU), 04.11.2009, S. 69.

<sup>143</sup> Vgl. Stracke/Homann, Marktentwicklung und Beschäftigung in der Brauwirtschaft, Erfrischungsgetränke- und Mineralbrunnenindustrie, Düsseldorf 2017, S. 48 f.

<sup>144</sup> Gsell/Dehoust/Keimeyer/Möck (Öko-Institut e.V.), sowie Klinski (Hochschule für Wirtschaft und Recht – HWR – Berlin) Ökologische Verbrauchsteuer zur umweltfreundlichen Lenkung des Getränkeverpackungsmarktes, Studie zum ökologischen Nutzen und zur rechtlichen Machbarkeit für den NABU (Naturschutzbund Deutschland e.V.), Januar 2022, S. 43.

dem Jahr 2009<sup>145</sup> konkretisiert und mit Rechtsgutachten im Jahr 2014<sup>146</sup> bestätigt wurde, zielt darauf ab, Verpackungsmaterialien für Getränkeverpackungen ohne Unterscheidung zwischen Einweg- und Mehrwegverpackungen zu besteuern. Die bezweckte mittelbare Mehrweg-Förderung wird in jenem Vorschlag folgendermaßen beschrieben:<sup>147</sup>

*„Einweg- und Mehrwegverpackungsgebilde werden grundsätzlich gleich behandelt. Jedes produzierte bzw. inverkehrgebrachte Verpackungsgebilde wird entsprechend der CO<sub>2</sub>-Emissionen durch den damit verbundenen Ressourceneinsatz besteuert. Jedes Gebilde wird nur einmal besteuert. Das heißt auch ein Mehrweggebilde wird nur beim erstmaligen Inverkehrbringen besteuert. Je höher die Umlaufzahlen desto geringer die anteiligen Belastungen durch die Herstellung des Gebildes. Durch diese Art der Besteuerung wird gewährleistet, dass ineffektive Mehrwegsysteme mit geringen Umlaufzahlen dem Herstellungsaufwand entsprechend besteuert werden. Je höher die Umlaufzahlen, desto geringer ist die Steuerlast je abgefülltem Getränkevolumen. Damit wird der aktuellen Entwicklung zu nicht normierten Mehrwegverpackungen, die teilweise immer geringere Umlaufzahlen erreichen [Birnbaum 2009], Rechnung getragen.“*

Hinter jenem Konzept steht offenbar die Überlegung, dass eine Verpackungssteuer ohne Unterscheidung zwischen Einweg- und Mehrwegverpackungen mit Blick auf ihre Diskriminierungsfreiheit der unionsrechtlichen Überprüfung besser standhalten würde. Zutreffender Ausgangspunkt war insoweit die Überlegung, dass der EuGH in seinen beiden Urteilen zum deutschen Pflichtpfand für Einweggetränkeverpackungen auf die stärkere Verbreitung von Einwegverpackungen bei ausländischen Herstellern und den Umstand hingewiesen hat, „dass die Verwendung von Mehrwegverpackungen normalerweise für einen in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Getränkehersteller zu höheren Kosten führt, als sie ein deutscher Hersteller zu tragen hat“.<sup>148</sup> Ein maßgeblicher Punkt der rechtlichen Bewertung des NABU-Vorschlags war der Umstand, dass sich danach „keine Trennlinie Einweg/Mehrweg, sondern eine steuerliche Bevorzugung von ökologisch vorteilhaften gegenüber ökologisch nachteiligen Verpackungssystemen“ ergeben sollte.<sup>149</sup>

Allerdings ist festzustellen, dass eine allein auf Einweggetränkeverpackungen bezogene Steuer dem Mehrwegquotenziel des § 1 Abs. 3 VerpackG noch effektiver entspräche. Sie wäre zudem mit einem geringeren Verwaltungsaufwand verbunden, weil beispielsweise kleine Brauereien, die ihre Produkte ausschließlich in Mehrwegverpackungen vertreiben, davon nicht betroffen wären. Zudem ist – ohne der rechtlichen Zulässigkeitsprüfung vorzugreifen – bereits an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass der EuGH in seinen Pflichtpfand-Urteilen aus dem Jahr 2004 trotz der festgestellten faktisch stärkeren Betroffenheit ausländischer Getränkehersteller von Regelungen, die allein auf Einweggetränkeverpackungen bezogen sind, sehr deutlich auch die Möglichkeiten der Rechtfertigung aus Gründen des Umweltschutzes benannt hat.<sup>150</sup> Zudem ist mit den Änderungen der Verpackungsrichtlinie im Jahr 2018 die Förderung von

---

<sup>145</sup> Dehoust/Petschow/Wegener/Acker (Öko-Institut e.V.), Steuern oder Sonderabgaben für Getränkeverpackungen und ihre Lenkungswirkung, Gutachten im Auftrag des Naturschutzbund Deutschland e.V. (NABU), 04.11.2009.

<sup>146</sup> Schmehl, Rechtmäßigkeit von Umweltsteuern am Beispiel des NABU-Vorschlags einer Getränkeverpackungssteuer, Gutachten im Auftrag des NABU – Naturschutzbund Deutschland e.V., 2014; Fischer, Kurzstellungnahme zur rechtlichen Zulässigkeit der Erhebung einer materialabhängigen Getränkeverpackungssteuer, im Auftrag des NABU – Naturschutzbund Deutschland e.V., Juli 2014.

<sup>147</sup> Dehoust/Petschow/Wegener/Acker (Öko-Institut e.V.), Steuern oder Sonderabgaben für Getränkeverpackungen und ihre Lenkungswirkung, Gutachten im Auftrag des Naturschutzbund Deutschland e.V. (NABU), 04.11.2009, S. 46.

<sup>148</sup> EuGH, Urt. v. 14.12.2004 – C-309/02 – „Radlberger Getränkegesellschaft und S. Spitz“, EuZW 2005, 81 Rn. 65 ff. sowie EuGH, Urt. v. 14.12.2014 – C-463/01 – „KOM ./ Deutschland“, EuZW 2005, 49 Rn. 53 ff.

<sup>149</sup> Fischer, Kurzstellungnahme zur rechtlichen Zulässigkeit der Erhebung einer materialabhängigen Getränkeverpackungssteuer, im Auftrag des NABU – Naturschutzbund Deutschland e.V., Juli 2014, S. 6.

<sup>150</sup> EuGH, Urt. v. 14.12.2004 – C-309/02 – „Radlberger Getränkegesellschaft und S. Spitz“, EuZW 2005, 81 Rn. 74 ff. sowie EuGH, Urt. v. 14.12.2014 – C-463/01 – „KOM ./ Deutschland“, EuZW 2005, 49 Rn. 70 ff.

wiederverwendbaren Verpackungen erheblich gestärkt worden,<sup>151</sup> so dass die Möglichkeit der Beschränkung einer Verpackungssteuer auf Einweggebinde aus hiesiger Sicht nicht vorschnell verworfen werden sollte.

In der jüngsten im Auftrage des NABU erstellten Studie wird in Betracht gezogen, für Mehrwegbehältnisse einen vergleichsweise niedrigen Steuersatz anzusetzen oder sogar eine generelle Freistellung vorzusehen<sup>152</sup>.

Ohne Zweifel hätte die Besteuerung von Getränkeverpackungen insgesamt unter Einschluss von Mehrwegverpackungen den Vorteil, dass sie gegen den Missbrauch des Systems durch Einsatz von zur Wiederverwendung geeigneten Getränkeverpackungen ohne tatsächliche Zuführung zu einer Wiederverwendung („Pseudo-Mehrweg“) resistent wäre. Andererseits würde sich ein derartiger Missbrauch des Systems auch bei ausschließlicher Besteuerung von Einwegverpackungen eindämmen lassen. Dabei ist insbesondere zu beachten, dass sich rechtliche Maßnahmen zur Unterbindung eines solchen Missbrauchs auf die eindeutige Begriffsbestimmung für „Mehrwegverpackungen“ gemäß § 3 Abs. 3 VerpackG stützen könnten. Danach sind „Mehrwegverpackungen“ nur solche *„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.“*

Marktteilnehmer, die Getränkeverpackungen ohne tatsächliche Zuführung zu einer Wiederverwendung ausgeben, um Steuern zu sparen, würden den Straftatbestand der Steuerhinterziehung gemäß § 370 AO verwirklichen. Zudem könnten Wettbewerber auf der Grundlage des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) mit kostenpflichtigen Abmahnungen und einklagbaren Unterlassungs- sowie evtl. Schadensersatzansprüchen wirksam gegen derartigen Missbrauch vorgehen.

Solange daher die rechtliche Zulässigkeitsprüfung nichts anderes gebietet, wird der Fokus hier (in bewusster Abweichung von den Vorschlägen des NABU aus dem Jahr 2009) auf die Besteuerung allein von Einweggetränkeverpackungen gelegt.

Bei der Fokussierung auf Einweggetränkeverpackungen stellt sich zudem die Frage, ob alle oder nur bestimmte Einweggetränkeverpackungen besteuert werden sollten. Dabei ist zu beachten, dass einzelne Einweggetränkeverpackungen (Getränkkartonverpackungen in Gestalt von Blockpackungen, Giebelpackungen oder Zylinderpackungen, Getränke-Polyethylen-Schlauchbeutel-Verpackungen und Folien-Standbodenbeutel) früher in § 3 Abs. 4 VerpackV als „ökologisch vorteilhaft“ definiert waren und diese Wertung in § 31 Abs. 4 Nr. 4 bis 6 VerpackG fortwirkt, indem diese Einwegverpackungen von der Pfandpflicht ausgenommen sind. An dieser Einstufung hat sich auch mit der zum 1.1.2022 in Kraft getretenen Neufassung des § 31 Abs. 4 VerpackG nichts geändert.<sup>153</sup> Zudem wurden mit dieser Novelle zwar die meisten vom Getränkeinhalt abhängigen Ausnahmen von der Pfandpflicht für Einweggetränkeverpackungen in § 31 Abs. 4 Nr. 7 VerpackG seit dem 1.1.2022 bzw. für Milch und Milchmoderzeugnisse sowie trinkbare Milcherzeugnisse mit Wirkung zum 1.1.2024 abgeschafft, indem die Pfandpflicht ab dem Inkrafttreten der Änderung trotz der genannten Getränkeinhalte gilt, wenn sie in „Einwegkunststoffgetränkeflaschen“ (neue Begriffsbestimmung in § 3 Abs. 4c VerpackG) oder

---

<sup>151</sup> Richtlinie (EU) 2018/852 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018, ABl EU L 150, S. 141 mit der Ersetzung des Art. 5 der Verpackungsrichtlinie.

<sup>152</sup> Gsell/Dehoust/Keimeyer/Möck (Öko-Institut e.V.), sowie Klinski (Hochschule für Wirtschaft und Recht – HWR – Berlin) Ökologische Verbrauchsteuer zur umweltfreundlichen Lenkung des Getränkeverpackungsmarktes, Studie zum ökologischen Nutzen und zur rechtlichen Machbarkeit für den NABU (Naturschutzbund Deutschland e.V.), Januar 2022, S. 50.

<sup>153</sup> Art. 1 Nr. 25 Buchst. c) des Gesetzes vom 9.6.2021 zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz und in anderen Gesetzen (BGBl. I S. 1699, 1706).

Getränkedosen abgefüllt sind. Bestehen bleibt jedoch die Ausnahme gemäß § 31 Abs. 4 Nr. 7 Buchst. j VerpackG für die dort genannten diätischen Getränke, die ausschließlich für Säuglinge oder Kleinkinder angeboten werden. Dabei folgt der Gesetzgeber der Überlegung, dass in diesen Fällen sachliche Gründe für die Abfüllung in Einwegkunststoffgetränkeflaschen sprechen (z. B. Hygiene).<sup>154</sup>

Es erscheint nicht sinnvoll, eine Steuer mit Lenkungswirkung zugunsten von Mehrweggetränkeverpackungen auf solche Einweggetränkeverpackungen zu erheben, die der Gesetzgeber an anderer Stelle privilegiert. Zur Vermeidung von Wertungswidersprüchen sollte daher die Steuer nicht erhoben werden, soweit Einweggetränkeverpackungen von der Pfandpflicht gemäß § 31 Abs. 4 VerpackG ausgenommen sind. Damit wäre in besonderer Weise dem Grundsatz der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung Rechnung getragen, den jüngst der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg zur Begründung der Unwirksamkeit der Tübinger Verpackungssteuer herangezogen hat.<sup>155</sup>

Die Harmonisierung der Steuer mit den Ausnahmen von der Pfandpflicht von Einweggetränkeverpackungen gemäß § 31 Abs. 4 VerpackG muss grundsätzlich auch berücksichtigen, dass anstelle der beabsichtigten Lenkungswirkung zugunsten von Mehrweggetränkeverpackungen eine unbeabsichtigte Lenkungswirkung zugunsten von nicht bepfandeten Einweggetränkeverpackungen eintreten könnte. Allerdings relativiert sich dieses Risiko deutlich bei einer näheren Betrachtung der Ausnahmetatbestände. Eine Ausnahme entsprechend dem § 31 Abs. 4 Nr. 1 VerpackG (Getränkeverpackungen, die nachweislich nicht dazu bestimmt sind, im Geltungsbereich dieses Gesetzes an den Endverbraucher abgegeben zu werden) ist auch für eine Steuer auf Einweggetränkeverpackungen zwingend, denn die Steuer kann räumlich keinen weiteren Geltungsbereich haben als das VerpackG, und bei der Abgabe von Einweggetränkeverpackungen an Endverbraucher\*innen außerhalb ihres Geltungsbereichs (insbesondere in Nachbarstaaten der Bundesrepublik Deutschland) bestünden ohnehin steuerfreie Alternativen. Die Einweggetränkeverpackungen, die von den volumenbezogenen Ausnahmen gemäß § 31 Abs. 4 Nr. 2 und 3 VerpackG profitieren (mit Füllvolumina von weniger als 0,1 Litern bzw. mehr als 3,0 Litern) sind im Regelfall so unpraktisch, dass eine wesentliche Steigerung der Stückzahlen dieser Verpackungen nicht wahrscheinlich erscheint. Die Karton- und Beutelverpackungen, die von § 31 Abs. 4 Nr. 4 bis 6 VerpackG erfasst werden, haben nur einen schmalen Anwendungsbereich und eignen sich regelmäßig insbesondere nicht für kohlen säurehaltige Getränke. Schließlich ist nicht anzunehmen, dass Endverbraucher\*innen in nennenswertem Umfang andere Getränkearten kaufen würden als es ihrem üblichen Konsum entspricht, nur um in den Genuss eines der Ausnahmetatbestände gemäß § 31 Abs. 4 Nr. 7 VerpackG zu kommen. Sollten sich dennoch erhebliche Verschiebungen abzeichnen, müsste der Gesetzgeber durch Änderung des § 31 VerpackG reagieren, und zwar sowohl zur Vermeidung von Verwerfungen bei der Pfandpflicht als auch bei einer daran anknüpfenden Steuer.

---

<sup>154</sup> Gesetzentwurf der Bundesregierung in BT-Drucksache 19/27634 vom 17.03.2021, S. 80.

<sup>155</sup> Urt. v. 29.3.2022 – 2 S 3814/20 – KommJur 2022, 170, 176: „Sobald der Sachgesetzgeber für einen Sachgegenstand Regelungen trifft, muss der Gesetzgeber diese bei steuerlichen Lenkungen beachten (vgl. BVerfG, Urt. v. 7.5.1998; Beschl. v. 3.5.2001 – 1 BvR 624/20; zur Kritik am Prinzip der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung vgl. etwa Sandler, NJW 1998, 2875; Brüning, NVwZ 2002, 33; Kloepfer/Bröcker, DÖV 2001, 1).“

#### 5.5.4.2.6 Bemessung nach der Masse der jeweiligen Verpackungsmaterialien oder nach Stückzahlen der Einweggebinde?

Die Steuer könnte entweder nach der Masse der jeweiligen Verpackungsmaterialien oder nach Stückzahlen der Einweggebinde bemessen werden. Die Anknüpfung an die Masse der eingesetzten Verpackungsmaterialien liegt dem Vorschlag des NABU aus dem Jahr 2009 zugrunde.<sup>156</sup> Die Bemessung nach Einweggebinden pro Stück wird in der Pressemitteilung der Mehrweg-Allianz (bestehend aus der Deutschen Umwelthilfe, dem Verband Private Brauereien Deutschland und dem Verband Pro Mehrweg) vom 15.9.2020 mit der Forderung einer „Lenkungsabgabe von 20 Cent auf klimaschädliche Getränkedosen und Einweg-Plastikflaschen“ befürwortet.<sup>157</sup> In der kürzlich im Auftrage des NABU erstellten Studie wird eine Differenzierung der Steuerbeträge pro in Verkehr gebrachter Getränkeverpackung nach dem Getränkesegment (Bier, alk.frei und Wein), nach dem Behältermaterial (Glas Mehrweg, Glas Einweg, PET Mehrweg, PET Einweg, Alu, Weißblech und Karton), nach dem Volumen und nach dem Anteil von Sekundärmaterial (0 bis < 50%, 50 bis 75% und >75%) befürwortet<sup>158</sup>. Die Anwendung dieser Kriterien würde dazu führen, dass z. B. für eine mit Mineralwasser befüllte 1,5 L Einweg-PET-Flasche ohne Sekundärmaterialanteil von mindestens 50% ein Steuerbetrag von 0,71 EUR zu zahlen wäre, während z. B. auf eine mit Mineralwasser befüllte 1 L Mehrweg-Glasflasche bei angenommenen 53,4 Umläufen nur ein „Effektiver Steuerbetrag“ von 0,03 EUR entfiel.<sup>159</sup>

Zwar hätte aus hiesiger Sicht die Anknüpfung an Masseinheiten (t, kg) mit jeweils unterschiedlichen Steuersätzen für die bei pfandpflichtigen Einweggetränkeverpackungen üblichen Materialien Glas, Kunststoff und Metall gewisse Vorteile, da eine auf die Masse der Verpackungsmaterialien bezogene Besteuerung den Gedanken der Abfallvermeidung durch Ressourcenschonung am besten unterstreichen und Pauschalierungen durch einheitliche Steuersätze für mehr oder weniger materialintensive Getränkeverpackungen vermeiden würde. Allerdings darf sich der Gesetzgeber bei der Wahl des geeigneten Maßstabs der Steuererhebung in besonderem Maße von Praktikabilitätsabwägungen leiten lassen, die je nach Zahl der zu erfassenden Bewertungsvorgänge an Bedeutung gewinnen und so auch in größerem Umfang Typisierungen und Pauschalierungen innerhalb verfassungsrechtlicher Grenzen rechtfertigen können.<sup>160</sup> Hier sprechen Praktikabilitätsabwägungen für die Anknüpfung an Gebindestückzahlen, da diese in jedem Fall seitens der Getränkeabfüller ohnehin erfasst werden, die Masse-Daten der verwendeten Verpackungsmaterialien jedoch nicht zwingend. Gesichtspunkte der Verwaltungspraktikabilität und Vereinfachung der Steuererhebung sprechen ferner für den Verzicht auf Differenzierungen zwischen einzelnen Verpackungsmaterialien. Eine solche Differenzierung würde den Erhebungsaufwand steigern, wäre möglicherweise angreifbar und würde den Blick darauf verstellen, dass die beabsichtigte Lenkungswirkung nicht darauf abzielt, Verschiebungen von einzelnen

---

<sup>156</sup> Dehoust/Petschow/Wegener/Acker (Öko-Institut e.V.), Steuern oder Sonderabgaben für Getränkeverpackungen und ihre Lenkungswirkung, Gutachten im Auftrag des Naturschutzbund Deutschland e.V. (NABU), 04.11.2009, S. 17; bifa Umweltinstitut GmbH zur Evaluierung der Pfandpflicht auf Einweggetränkeverpackungen, FKZ 3708 93 303, online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/bewertung-verpackungsverordnung>, S. 201, zuletzt aufgerufen am 27.06.2022.

<sup>157</sup> Vgl. <https://www.duh.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/mehrweg-allianz-fordert-ab-2022-zusaetzliche-lenkungsabgabe-von-20-cent-auf-klimaschaedliche-getraenked/>, zuletzt aufgerufen am 27.06.2022.

<sup>158</sup> Gsell/Dehoust/Keimeyer/Möck (Öko-Institut e.V.), sowie Klinski (Hochschule für Wirtschaft und Recht – HWR – Berlin) Ökologische Verbrauchsteuer zur umweltfreundlichen Lenkung des Getränkeverpackungsmarktes, Studie zum ökologischen Nutzen und zur rechtlichen Machbarkeit für den NABU (Naturschutzbund Deutschland e.V.), Januar 2022, S. 81 ff.

<sup>159</sup> Gsell/Dehoust/Keimeyer/Möck (Öko-Institut e.V.), sowie Klinski (Hochschule für Wirtschaft und Recht – HWR – Berlin) Ökologische Verbrauchsteuer zur umweltfreundlichen Lenkung des Getränkeverpackungsmarktes, Studie zum ökologischen Nutzen und zur rechtlichen Machbarkeit für den NABU (Naturschutzbund Deutschland e.V.), Januar 2022, S. 85.

<sup>160</sup> BVerwG, Urteil vom 27.11.2019 – 9 C 6.18 – BeckRS 2019, 33153 Rn. 12 f. unter Hinweis auf ständige Rechtsprechung des BVerwG, vgl. Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 – BVerfGE 148, 147 Rn. 96 ff. u. a.).

Einweggetränkeverpackungsmaterialien zu anderen zu bewirken, sondern darauf, zugunsten von Mehrweggetränkeverpackungen Einfluss auf das Verbraucherverhalten zu nehmen.

Es kommt hinzu, dass zur Erzielung einer ausreichenden Lenkungswirkung ein ungeschmälerter Aufschlag der Abgabe auf den Kaufpreis der Einweggetränke bei Abgabe an Endverbraucher\*innen anzustreben ist. Die Wahrscheinlichkeit hierfür ist bei einem festen Betrag pro Gebinde höher als bei je nach Beschaffenheit der Verpackung variierenden Beträgen, die den Verbraucher\*innen schwerer vermittelbar wären und die von Letztvertreibern im Einkauf daher eher (teilweise) „wegverhandelt“ werden könnten. Ein einheitlicher fester Betrag pro Gebinde ließe sich im Rahmen begleitender Öffentlichkeitsarbeit besser kommunizieren. Damit würden die Chancen auf Verbreitung der Einsicht steigen, dass sich Getränke in Einwegverpackungen verteuern müssen. Da somit eine stringenterer Weitergabe des Preisaufschlags auf Getränke in Einwegverpackungen anzunehmen wäre, bestünde die Aussicht auf eine effektivere Einflussnahme auf Kaufentscheidungen. Sowohl die Praktikabilität der Steuererhebung als auch die Effektivität der bezweckten Lenkung sprechen daher im Ergebnis gegen die Anknüpfung an die Masse der verbrauchten Verpackungsmaterialien und für die Bemessung der Steuer nach Gebindestückzahlen.

#### **5.5.4.2.7 Differenzierung des Steuersatzes nach der individuellen Mehrwegquote des Steuerpflichtigen?**

Zu überlegen ist, ob die Höhe des Steuersatzes a) einheitlich statisch (mit fixen Beträgen pro Einweggebinde) oder b) variabel nach der jeweiligen individuellen Mehrwegquote des Steuerpflichtigen bestimmt werden sollte. Im zweiten Fall könnte der Steuersatz progressiv steigen, je weiter sich ein Abfüller mit den von ihm in Verkehr gebrachten Getränkeverpackungen von einem hundertprozentigen Mehrweganteil entfernt.

Von der Einführung eines progressiven Steuersatzes in Abhängigkeit von der individuellen Mehrwegquote des Steuerschuldners ist abzuraten. Dagegen sprechen zunächst die soeben gegen die Anknüpfung an die jeweiligen Verpackungsmaterialmassen angeführten Überlegungen. Aus hiesiger Sicht wäre zudem das System per se hinreichend dynamisch, indem die Steuerbelastung mit der Zahl der in Verkehr gebrachten Einweggetränkeverpackungen zunimmt. Die Einbeziehung einer individuellen Mehrwegquote würde zu einer erheblichen Verkomplizierung und zu deutlich erhöhtem Verwaltungsaufwand bei der Steuererhebung führen, ohne dass ein entsprechender Vorteil erkennbar wäre.

Soweit dies zur Vermeidung von Diskriminierungen ausländischer Marktteilnehmer – mit Blick auf ihre transportbedingt gestiegenen Kosten bei der Verwendung von Mehrweggetränkeverpackungen in Deutschland – geboten sein sollte, ist es allerdings denkbar, Privilegierungen etwa in Form von Steuererstattungen für diejenigen Getränkeabfüller vorzusehen, die nachweisen, dass sie insgesamt mit ihren Getränken eine bestimmte Mehrwegquote erreichen. Dabei würde es sich allerdings um eine Verminderung der Steuerlast des jeweiligen Abfüllers insgesamt handeln, nicht um variierende Steuersätze pro Einweggebinde. Damit könnten ggf. Getränkeabfüller honoriert werden, die regional verstärkt auf Mehrwegverpackungen setzen und in begrenztem Umfang Einwegverpackungen tatsächlich im Wesentlichen wegen transportbedingter Mehrkosten von Mehrwegsystem verwenden. Ob sich eine solche Erforderlichkeit ergibt oder jedenfalls eine entsprechende Absicherung einer Steuer auf Einweggetränkeverpackungen zu empfehlen ist, muss die weiter unten durchzuführende unionsrechtliche Prüfung zeigen. Insgesamt kommen individuelle Mehrwegquoten damit eher als Korrektiv zur Vermeidung von Diskriminierungen und weniger als Element der Steuerbemessung für den Regelfall in Betracht.

#### **5.5.4.2.8 Wirtschaftswissenschaftliche und empirische Bestimmung der Höhe des Steuersatzes**

Ein Kernproblem, zu dessen Lösung die rechtliche Prüfung jedoch nicht viel beisteuern kann, ist die Bestimmung der angemessenen Höhe des Steuersatzes, so dass die Steuer auf Einweggetränkeverpackungen weder ihre Lenkungswirkung verfehlt noch erdrosselnd wirkt.<sup>161</sup> Insofern müssten empirische Untersuchungen durchgeführt und wirtschaftswissenschaftliche Expertise in Anspruch genommen werden, um zu einer adäquaten Steuerhöhe zu gelangen.

Es ist möglich, dass eine sachgerechte Steuerhöhe auf Beträge von etwa 20 Cent für Dosen und Flaschen hinausläuft, wie dies die aus der Deutschen Umwelthilfe, dem Verband Private Brauereien Deutschland und dem Verband Pro Mehrweg bestehende Mehrweg-Allianz fordert.<sup>162</sup> Juristisch lässt sich diese Höhe weder bestätigen noch widerlegen. Im Folgenden wird daher unterstellt, dass es mit entsprechender Expertise gelingt, eine sachgerechte Bemessung der Steuer tragfähig zu begründen.

#### **5.5.4.2.9 Zusammenfassung der Merkmale der zu prüfenden Abgabe**

Der Prüfung der rechtlichen Zulässigkeit sind die folgenden inhaltlichen Merkmale einer Abgabe auf Einweggetränkeverpackungen zugrunde zu legen:

- ▶ Regelung in einem Bundesgesetz
- ▶ Ausgestaltung als nicht örtliche Verbrauchsteuer
- ▶ Steuerpflicht der Getränkeabfüller, d.h. der Hersteller von pfandpflichtigen Einweggetränkeverpackungen gemäß § 31 VerpackG einschließlich der den Herstellern gemäß § 3 Abs. 14 Satz 2 VerpackG gleichgestellten Importeure
- ▶ Anknüpfung an die Stückzahlen der von den Getränkeabfüllern in Verkehr gebrachten pfandpflichtigen Einweggetränkeverpackungen

#### **5.5.4.3 Bewertung der rechtlichen Zulässigkeit der skizzierten Steuer auf Einweggetränkeverpackungen**

Im Folgenden wird die skizzierte Verpackungssteuer auf Einweggetränkeverpackungen nach demselben einheitlichen Muster auf ihre Rechtskonformität hin geprüft wie die oben untersuchten Mehrwegquotenvorgaben.

##### **5.5.4.3.1 Unionsrechtliche Vorgaben**

Die Vereinbarkeit der in Betracht kommenden Steuer mit Unionsrecht ist wie die Zulässigkeit verbindlicher Mehrwegquoten auf den zwei Ebenen des einschlägigen Sekundärrechts und des Primärrechts zu prüfen.

##### *5.5.4.3.1.1 Vorgaben des Sekundärrechts der Europäischen Union*

Auf die allgemeinen Vorgaben der Verpackungsrichtlinie zur Vermeidung von Verpackungsabfällen (Art. 1) und die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Durchführung entsprechender Maßnahmen (Art. 4 Abs. 1) sei ebenso verwiesen wie auf die Geeignetheit der Wiederverwendung von Produkten zur Vermeidung von Abfällen. Ebenso kann die Förderung des Mehrweganteils von Getränkeverpackungen für sich in Anspruch nehmen, der

---

<sup>161</sup> Vgl.

[https://www.bmu.de/publikation?tx\\_bmubpublications\\_publications%5Bpublication%5D=77&cHash=d69c9689353b1444472cb22521a1900b](https://www.bmu.de/publikation?tx_bmubpublications_publications%5Bpublication%5D=77&cHash=d69c9689353b1444472cb22521a1900b), S. 58 f., zuletzt aufgerufen am 27.06.2022.

<sup>162</sup> Pressemitteilung vom 15.09.2020, online verfügbar unter

<https://www.duh.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/mehrweg-allianz-fordert-ab-2022-zusaetzliche-lenkungsabgabe-von-20-cent-auf-klimaschaedliche-getraenked/>, zuletzt aufgerufen am 27.06.2022.

Verwirklichung von Zielen der Einwegkunststoff-Richtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie zu dienen. Die in Betracht kommenden Adressaten der Abgabepflicht unterliegen der erweiterten Herstellerverantwortung nach Art. 8 Abs. 1 AbfRRL.

Einschlägig ist der durch die Änderungsrichtlinie (EU) 2018/852 vom 30. Mai 2018 neu gefasste Art. 5 Abs. 1 Satz 2 lit. c VerpackRL, wonach zu den geeigneten Maßnahmen zur „Erhöhung des Anteils in Verkehr gebrachter wiederverwendbarer Verpackungen“ ausdrücklich auch „wirtschaftliche Anreize“ gehören. Die Verpackungsrichtlinie 94/62/EG definiert nicht näher, welche wirtschaftlichen Anreize dieser Norm entsprechen. Man darf jedoch annehmen, dass wirtschaftliche Anreize, die nach der Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG als Maßnahmen zur Anwendung der in Art. 5 Abs. 1 Satz 1 VerpackRL genannten Abfallhierarchie gemäß Art. 4 der Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG in Betracht kommen, im Sinne des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 lit. c VerpackRL auch grundsätzlich zulässige Maßnahmen zur Erhöhung des Anteils in Verkehr gebrachter wiederverwendbarer Verpackungen sind.

Anhang IVa der Abfallrahmenrichtlinie benennt „Beispiele für wirtschaftliche Instrumente und andere Maßnahmen zur Schaffung von Anreizen für die Anwendung der Abfallhierarchie“ gemäß Art. 4 Abs. 3 der Abfallrahmenrichtlinie. Darin ist zu Nr. 9 auch der „Einsatz steuerlicher Maßnahmen“ genannt. Somit sind dem Abfallrecht der Europäischen Union steuerliche Maßnahmen als wirtschaftliche Anreize nicht fremd, so dass sie auch im Sinne des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 lit. c VerpackRL als prinzipiell zulässig gelten können. Hiernach ist die entscheidende Frage nicht ob, sondern wie steuerliche Instrumente zur Erhöhung des Anteils in Verkehr gebrachter wiederverwendbarer Verpackungen eingesetzt werden.

Was steuerrechtliche Vorgaben des sekundären Unionsrechts angeht, ist Art. 1 Abs. 3 der Richtlinie 2008/118/EG über das allgemeine Verbrauchsteuersystem zu beachten; danach gilt für die Erhebung von Verbrauchsteuern: *„Die Erhebung solcher Steuern darf jedoch im grenzüberschreitenden Handelsverkehr zwischen Mitgliedstaaten keine mit dem Grenzübertritt verbundenen Formalitäten nach sich ziehen.“* Weitere einschlägige unionssteuerrechtliche Vorgaben sind nicht ersichtlich, und dem Verbot von Formalitäten in Verbindung mit dem Grenzübertritt kann mit bewährten Verfahren wie z. B. bei der Kaffeesteuer Rechnung getragen werden.<sup>163</sup>

Die Einführung einer Steuer auf Einweggetränkeverpackungen würde auch nicht mit der sogenannten „Plastikabgabe“ („Kunststoffabgabe“) der Europäischen Union kollidieren, denn diese fungiert als reines Finanzinstrument für den EU-Haushalt und ist von den Mitgliedstaaten zu entrichten, um den EU-Haushalt mitzufinanzieren; sie betrifft nicht die Abgabenlast von Bürger\*innen oder Unternehmen.<sup>164</sup> Sie basiert auf einem Ratsbeschluss vom 14.12.2020,<sup>165</sup> umgesetzt durch Gesetz vom 23. 04.2021,<sup>166</sup> und sieht vor, dass 0,80 Euro pro Kilogramm der im jeweiligen Mitgliedstaat angefallenen, nicht recycelten Verpackungsabfälle aus Kunststoff in den EU-Haushalt gezahlt werden. Definiert wird die Menge nicht recycelter Verpackungsabfälle als Differenz zwischen dem Gewicht der angefallenen Verpackungsabfälle in einem Jahr und der im selben Jahr recycelten Menge. Mangels Identität der „Abgabenschuldner“ sind Rechtsprobleme,

---

<sup>163</sup> Schmehl, Rechtmäßigkeit von Umweltsteuern am Beispiel des NABU-Vorschlags einer Getränkeverpackungsteuer, Gutachten im Auftrag des NABU – Naturschutzbund Deutschland e.V., 2014, S. 4.

<sup>164</sup> Gsell/Dehoust/Keimeyer/Möck (Öko-Institut e.V.), sowie Klinski (Hochschule für Wirtschaft und Recht – HWR – Berlin) Ökologische Verbrauchsteuer zur umweltfreundlichen Lenkung des Getränkeverpackungsmarktes, Studie zum ökologischen Nutzen und zur rechtlichen Machbarkeit für den NABU (Naturschutzbund Deutschland e.V.), Januar 2022, S. 31.

<sup>165</sup> Beschluss (EU, Euratom) 2020/2053 des Rates vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union. (ABl. EU Nr. L 424 vom 15.12.2020, S. 1)

<sup>166</sup> Gesetz zum Beschluss des Rates vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom (Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz – ERatG) vom 23. April 2021 (BGBl. II S. 322).

die mit einer Doppelbesteuerung einhergehen könnten, daher nicht gegeben. Vielmehr könnte eine Steuer auf Einweggetränkeverpackungen der (teilweisen) Refinanzierung der unionsrechtlichen Abgabe dienen.

Eventuelle Doppelbelastungen und ihre Zulässigkeit durch die beabsichtigte Erhebung einer Einwegkunststoffabgabe nach dem Gesetz über den Einwegkunststofffonds, welches in Form eines Regierungsentwurfs<sup>167</sup> vorliegt, wurden nicht abschließend geprüft.

Als Zwischenergebnis lässt sich festhalten, dass einer Steuer auf Einweggetränkeverpackungen keine Hindernisse des Sekundärrechts der Europäischen Union entgegenstehen, die ihre Zulässigkeit grundlegend infrage stellen könnten, und dass ihre Ziele der Abfallvermeidung durch Erhöhung des Anteils in Verkehr gebrachter wiederverwendbarer Verpackungen insbesondere mit den ab dem Jahr 2018 verkündeten Änderungen des Abfallrechts der Europäischen Union eine Aufwertung erfahren haben.

#### 5.5.4.3.1.2 Vorgaben des Primärrechts der Europäischen Union

Schwieriger zu beurteilen als die vorstehend bejahte Vereinbarkeit einer Steuer auf Einweggetränkeverpackungen mit dem Sekundärrecht der Europäischen Union ist ihre Primärrechtskonformität.

Die Zulässigkeit einer Steuer auf Einweggetränkeverpackungen wäre nicht anhand des Primärrechts der Europäischen Union zu prüfen, wenn sie einen auf Unionsebene abschließend harmonisierten Bereich beträfe.<sup>168</sup> Allerdings hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass Art. 5 der Richtlinie 94/62 die nationalen Systeme, mit denen die Wiederverwendung von Verpackungen gefördert werden soll, nicht abschließend harmonisiert, wobei der Gerichtshof insbesondere festgestellt hat, dass Art. 5 dieser Richtlinie den Mitgliedstaaten die Förderung von Systemen zur Wiederverwendung von Verpackungen nur „nach Maßgabe des Vertrags“ erlaubt.<sup>169</sup> Hieran hat sich im Ergebnis auch mit der Neufassung des Art. 5 der Richtlinie 94/62 im Jahr 2018 nichts geändert, denn auch nach der Neufassung *„treffen die Mitgliedstaaten Maßnahmen, um die Erhöhung des Anteils in Verkehr gebrachter wiederverwendbarer Verpackungen und von Systemen zur umweltverträglichen Wiederverwendung von Verpackungen nach Maßgabe des Vertrags zu fördern“* (Hervorhebung durch die Verfasser). Damit ist auch aktuell die fragliche Steuer auf Einweggetränkeverpackungen zusätzlich anhand der Regelungen des Primärrechts der Europäischen Union zu prüfen.

In den Mittelpunkt der Betrachtung rückt die speziell für Abgabenregelungen der Mitgliedstaaten geltende Norm des Art. 110 AEUV:

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

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

---

<sup>167</sup> Art. 1 des Entwurfs eines Gesetzes zur Umsetzung von Artikel 8 Absatz 1 bis 7 der Richtlinie (EU) 2019/904 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt.

<sup>168</sup> EuGH, Urt. v. 12.11.2015 – C-198/14 – „Visnapuu“ (zur Getränkeverpackungssteuer in Finnland), BeckRS 2015, 81742 Rn. 40 unter Hinweis auf das Urteil „UNIC und Uni.co.pel“ – C-95/14 – Rn. 33 und die dort angeführte Rechtsprechung.

<sup>169</sup> Vgl. EuGH, Urt. v. 12.11.2015 – C-198/14 – „Visnapuu“ (zur Getränkeverpackungssteuer in Finnland), BeckRS 2015, 81742 Rn. 44 unter Hinweis auf die Urteile „Radlberger Getränkegesellschaft und S. Spitz“ – C-309/02 –, Rn. 56 ff. sowie – C-463/01 – Kommission/Deutschland, Rn. 44 ff.

Der Gerichtshof hat wiederholt entschieden, dass die Anwendungsbereiche der Art. 34 AEUV und 110 AEUV einander ausschließen, denn der Anwendungsbereich des Art. 34 AEUV erfasst nach ständiger Rechtsprechung solche Beeinträchtigungen nicht, für die sonstige spezifische Vorschriften des Vertrags gelten, und die in Art. 110 AEUV bezeichneten Beeinträchtigungen fiskalischer Art unterliegen nicht dem Verbot des Art. 34 AEUV.<sup>170</sup> Art. 110 AEUV ist daher als *lex specialis* vorrangig gegenüber dem Verbot mengenmäßiger Beschränkungen (Art. 34 AEUV).<sup>171</sup> Deren Voraussetzungen wären nur dann zusätzlich zu prüfen, wenn zusätzlich zur finanziellen Belastung mit der Abgabenerhebung verwaltungs-, verfahrensmäßige oder sonstige Nebenpflichten mit gleicher Wirkung wie bei mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen einhergingen.<sup>172</sup> Hierfür ist jedoch im Falle einer Steuer auf Einweggetränkeverpackungen nichts ersichtlich.<sup>173</sup>

In seinem Urteil „Visnapuu“ zur Getränkeverpackungssteuer in Finnland hat der Europäische Gerichtshof entschieden, dass Art. 110 AEUV und die einschlägigen Regelungen der Verpackungsrichtlinie 94/62/EG nicht der geprüften Regelung entgegenstehen, die eine Verbrauchsteuer auf bestimmte Getränkeverpackungen, aber eine Befreiung für den Fall vorsieht, dass diese Verpackungen zu einem wirksamen Rücknahmesystem gehören.<sup>174</sup> Diese Entscheidung ist auf die hier zu prüfende Steuer nicht vollständig übertragbar, da die finnische Regelung in § 6 des Getränkeverpackungssteuergesetzes die Steuerfreiheit für diejenigen Getränkeverpackungen vorsieht, die zu einem solchen wirksamen Rücknahmesystem gehören, das „die Wiederverwendung oder Wiederverwertung der Getränkeverpackungen“ gewährleistet.<sup>175</sup> Es handelt sich daher um eine Getränkeverpackungssteuer ohne Lenkungseffekt in Bezug auf Einweg- und Mehrweggetränkeverpackungen. Zudem hat der EuGH unter Zurückweisung des Klägers im Ausgangsverfahren festgestellt, dass für in Finnland ansässige und für in einem anderen Mitgliedstaat ansässige Wirtschaftsteilnehmer die gleichen Möglichkeiten und Schwierigkeiten bestehen, die Steuerbefreiung durch Teilnahme an einem Rücknahmesystem zu erlangen, so dass keine Diskriminierungswirkung gegeben ist.<sup>176</sup>

Problematisch ist hier im Falle einer Steuer auf Einweggetränkeverpackungen mit Lenkungswirkung zugunsten von Mehrweggetränkeverpackungen die umfassende Reichweite des Verbots, Waren aus anderen Mitgliedstaaten auch nur mittelbar durch Abgaben zu diskriminieren. Nach der Rechtsprechung des EuGH kann ein Steuersystem nur dann als mit Art. 110 AEUV vereinbar angesehen werden, wenn „feststeht, dass seine Ausgestaltung es unter allen Umständen ausschließt, dass eingeführte Waren höher besteuert werden als einheimische Waren, und dass es daher auf keinen Fall diskriminierende Wirkungen hat.“<sup>177</sup> Diese Vorgabe ist im Zusammenhang damit zu sehen, dass der EuGH in seinen beiden Urteilen zum deutschen Pflichtpfand für Einweggetränkeverpackungen auf die stärkere Verbreitung von

---

<sup>170</sup> EuGH, Urt. v. 12.11.2015 – C-198/14 – „Visnapuu“ (zur Getränkeverpackungssteuer in Finnland), BeckRS 2015, 81742 Rn. 40 unter Hinweis auf das Urteil „Tatu“ – C-402/09 – Rn. 33.

<sup>171</sup> Streinz/Kamann, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 110 Rn. 33.

<sup>172</sup> Schmehl, Rechtmäßigkeit von Umweltsteuern am Beispiel des NABU-Vorschlags einer Getränkeverpackungssteuer, Gutachten im Auftrag des NABU – Naturschutzbund Deutschland e.V., 2014, S. 14.

<sup>173</sup> Vgl. EuGH, Urt. v. 12.11.2015 – C-198/14 – „Visnapuu“ (zur Getränkeverpackungssteuer in Finnland), BeckRS 2015, 81742 Rn. 49 ff.: Die Zulässigkeit der Getränkeverpackungssteuer wird primärrechtlich nur an Art. 110 AEUV gemessen, die Prüfung des Art. 34 AEUV bezieht sich auf die dem EuGH vorgelegten Fragen im Zusammenhang mit der Erforderlichkeit einer Einzelhandelserlaubnis bei Einfuhr alkoholischer Getränke.

<sup>174</sup> EuGH, Urt. v. 12.11.2015 – C-198/14 – „Visnapuu“, BeckRS 2015, 81742 Leits. 1 und Rn. 65.

<sup>175</sup> EuGH, Urt. v. 12.11.2015 – C-198/14 – „Visnapuu“, BeckRS 2015, 81742 Rn. 10.

<sup>176</sup> EuGH, Urt. v. 12.11.2015 – C-198/14 – „Visnapuu“, BeckRS 2015, 81742 Rn. 62 ff.

<sup>177</sup> Aus jüngerer Zeit EuGH, Urt. v. 08.11.2007 – C-221/06 – „Stadtgemeinde Frohnleiten“ Slg. 2007, I-9643 = NVwZ 2008, 292 Rn. 50 m. w. Nachw. aus der Rechtsprechung des EuGH.

Einwegverpackungen bei ausländischen Herstellern und auf den Umstand hingewiesen hat, dass die „Verwendung von Mehrwegverpackungen normalerweise für einen in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Getränkehersteller zu höheren Kosten führt, als sie ein deutscher Hersteller zu tragen hat“.<sup>178</sup>

Zur Begründung der Vereinbarkeit der seitens des NABU vorgeschlagenen Getränkeverpackungssteuer mit Art. 110 AEUV stellen die hierzu veröffentlichten Rechtsgutachten aus dem Jahr 2014 vor allem darauf ab, dass der NABU-Vorschlag nicht zwischen Einweg- und Mehrweggetränkeverpackungen differenziert, sondern mit der vorgeschlagenen Getränkeverpackungssteuer auf die Materialeffizienz und die ökologische Belastungswirkung der jeweiligen Verpackung abgestellt wird. Demzufolge gebe es keine Trennlinie Einweg/Mehrweg, sondern – in Abhängigkeit von der Zahl der Umläufe ein und desselben Verpackungsmaterials – eine steuerliche Bevorzugung von ökologisch vorteilhaften gegenüber ökologisch nachteiligen Verpackungssystemen.

Nach hiesigem Dafürhalten ist das Konzept des NABU mit der dazugehörigen rechtlichen Argumentation nicht vollständig überzeugend und jedenfalls durch aktuelle Weiterentwicklungen des maßgeblichen Sekundärrechts der Europäischen Union mit den daraus resultierenden Rechtfertigungsmöglichkeiten überholt. Da inzwischen Art. 5 Abs. 1 VerpackRL explizit Maßnahmen zur „Erhöhung des Anteils in Verkehr gebrachter wiederverwendbarer Verpackungen“ vorsieht, besteht keine Veranlassung mehr, Maßnahmen der Mehrwegförderung unter Vermeidung dieser Begrifflichkeiten als Maßnahmen der Förderung ökologisch vorteilhafter Verpackungen zu deklarieren.

Entscheidend bleiben die Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit und Diskriminierungsfreiheit der Regelungen. Da bereits nach dem Wortlaut des Art. 110 AEUV auch eine nur „mittelbar“ höhere Abgabenbelastung für Produkte aus anderen Mitgliedstaaten grundsätzlich unzulässig ist, und da der EuGH wohl auch aktuell zu dem Ergebnis käme, dass die Verwendung von Mehrwegverpackungen in Deutschland regelmäßig für ausländische Getränkehersteller mit höheren Kosten verbunden ist als für deutsche Hersteller, spielt es genau genommen keine Rolle, ob die Erhebung einer Steuer mit Lenkungswirkung ausdrücklich an die Unterscheidung zwischen Einweg- und Mehrwegverpackungen anknüpft oder ob sie faktisch zu einer höheren Belastung bei Verwendung von Einwegverpackungen führt. So oder so bedarf es mit Blick auf die Verhältnismäßigkeit der Regelungen einer Begrenzung der Mehrkosten und einer Rechtfertigung.

Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH können nationale Maßnahmen, die geeignet sind, den Handel in der Gemeinschaft zu behindern, durch zwingende Erfordernisse des Umweltschutzes gerechtfertigt sein, sofern die fraglichen Maßnahmen in einem angemessenen Verhältnis zum angestrebten Ziel stehen.<sup>179</sup> Angesichts in Art. 5 der VerpackRL 94/62/EG genannten Maßnahmen zur „Erhöhung des Anteils in Verkehr gebrachter wiederverwendbarer Verpackungen“ und angesichts des übergeordneten Zieles gemäß Art. 1 der VerpackRL 94/62/EG, die Auswirkungen von Verpackungsabfällen in allen Mitgliedstaaten sowie in dritten Ländern auf die Umwelt zu vermeiden bzw. diese „Auswirkungen zu verringern und so ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen“, kann nicht zweifelhaft sein, dass die zu prüfende Verpackungssteuer Zwecken des Umweltschutzes dient. Entscheidend ist auch in diesem

---

<sup>178</sup> EuGH, Urt. v. 14.12.2004 – C-309/02 – „Radlberger Getränkegesellschaft und S. Spitz“, EuZW 2005, 81 Rn. 65 ff. sowie EuGH, Urt. v. 14.12.2014 – C-463/01 – „KOM ./ Deutschland“, EuZW 2005, 49 Rn. 53 ff.

<sup>179</sup> EuGH, Urt. v. 14.12.2004 – C-309/02 – „Radlberger Getränkegesellschaft und S. Spitz“, EuZW 2005, 81 Rn. 75 unter Hinweis auf die Urteile Kommission/Dänemark vom 20.9.1988, Rn. 6 und 9, und vom 14.7.1998 in der Rechtssache – C-389/96 – „Aher-Waggon“, Slg. 1998, I-4473 Rn. 20.

Zusammenhang die Beschränkung auf unvermeidbare Eingriffe (das Fehlen weniger einschneidender Alternativen) und die Wahrung einer angemessenen Zweck-Mittel-Relation.

Nach hiesigem Dafürhalten bedarf eine verhältnismäßige und weitgehend diskriminierungsfreie Verpackungssteuer einer Differenzierung nach den Gründen, die dazu führen, dass die „Verwendung von Mehrwegverpackungen normalerweise für einen in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Getränkehersteller zu höheren Kosten führt, als sie ein deutscher Hersteller zu tragen hat“.<sup>180</sup> Diese höheren Kosten werden ihren Grund teilweise darin haben, dass Mehrwegverpackungen in anderen Mitgliedstaaten traditionell weniger verbreitet sind und Abfüllanlagen zunächst grundlegend umgerüstet werden müssen. Insoweit wird man feststellen können, dass reine Gewohnheiten bei der Bevorzugung von Einwegverpackungen rechtlich angesichts der Vorgaben der aktuellen Verpackungsrichtlinie nicht schützenswert sind und die Verhältnismäßigkeit technisch notwendiger Änderungen mit ausreichend langen Übergangsregelungen bewirkt werden kann.<sup>181</sup> Darüber hinaus sind bei Verwendung von Mehrweggetränkeverpackungen jedoch auch solche Mehrkosten für ausländische Getränkeabfüller festzustellen, die unvermeidlich mit Transportentfernungen zu tun haben.<sup>182</sup> Hierzu hat der EuGH in dem das Pflichtpfand auf Einweggetränkeverpackungen betreffenden Vertragsverletzungsverfahren insbesondere Folgendes ausgeführt:<sup>183</sup>

*„Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die Hersteller natürlicher Mineralwässer, die ihre Erzeugnisse in Deutschland weit vom Abfüllort dieser Wässer verkaufen, zu einem großen Teil in einem anderen Mitgliedstaat ansässig sind und zusätzliche Kosten tragen, wenn sie Mehrwegverpackungen verwenden. Wie sich nämlich aus Art. 3 i.V. mit Anhang II der Richtlinie 80/777/EWG ergibt, müssen natürliche Mineralwässer an der Quelle abgefüllt werden, so dass die Wiederverwendung von Verpackungen dieser Wässer voraussetzt, dass diese Verpackungen an den Abfüllort zurückgebracht werden.“*

Eine entsprechende Regelung enthält Art. 3 i.V.m. Anhang II Nr. 2 lit. d der geltenden Richtlinie 2009/54/EG über die Gewinnung von und den Handel mit natürlichen Mineralwässern: *„der Transport eines natürlichen Mineralwassers in anderen als den zur Abgabe an den Endverbraucher zugelassenen Behältnissen ist untersagt.“* Daher könnten – nach Maßgabe politischer Entscheidungen unter Berücksichtigung des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums – bei der Ausgestaltung der Steuer Ausnahmetatbestände für ausländische Mineralwässer, deren zwingend vorgegebener Abfüllungsort in einer bestimmten Mindestentfernung zur nächstgelegenen deutschen Grenze liegt, erwogen werden. Erwägenswert ist darüber hinaus eine Ausgleichsregelung für diejenigen Fälle, in denen Getränkeabfüller in anderen Mitgliedstaaten bei der Verwendung von Mehrweggetränkeverpackungen transportbedingt zwangsläufig mit höheren Kosten belastet wären als Getränkeabfüller in Deutschland.

Es ist im Rahmen dieser Ausarbeitung nicht möglich, einen vollständigen Vorschlag für einen Gesetzentwurf zu formulieren, und es wäre nicht opportun, die Bandbreite der im Rahmen gesetzgeberischen Ermessens denkbaren Ausgleichsregelungen auf eine einzelne Regelung zu verengen. Die folgenden Überlegungen sind daher beispielhaft zu verstehen und sollen als Nachweis dafür dienen, dass auch die Vorgaben des primären Unionsrechts der zu erörternden

---

<sup>180</sup> EuGH, Urt. v. 14.12.2004 – C-309/02 – „Radlberger Getränkegesellschaft und S. Spitz“, EuZW 2005, 81 Rn. 65 ff. sowie EuGH, Urt. v. 14.12.2014 – C-463/01 – „KOM ./ Deutschland“, EuZW 2005, 49 Rn. 53 ff.

<sup>181</sup> Vgl. EuGH, Urt. v. 14.12.2014 – C-463/01 – „KOM ./ Deutschland“, EuZW 2005, 49 Rn. 79 ff.

<sup>182</sup> Vgl. EuGH, Urt. v. 14.12.2004 – C-309/02 – „Radlberger Getränkegesellschaft und S. Spitz“, EuZW 2005, 81 Rn. 66 sowie EuGH, Urt. v. 14.12.2014 – C-463/01 – „KOM ./ Deutschland“, EuZW 2005, 49 Rn. 61.

<sup>183</sup> EuGH, Urt. v. 14.12.2014 – C-463/01 – „KOM ./ Deutschland“, EuZW 2005, 49 Rn. 61.

Steuer wegen verhältnismäßiger und ausreichend diskriminierungsfreier Gestaltungsmöglichkeiten nicht grundlegend entgegenstehen.

Denkbar wäre es, inländischen und ausländischen Getränkeabfüllern eine Reduzierung ihrer Getränkeverpackungssteuerbelastung einzuräumen, und zwar in Abhängigkeit von dem Umfang, in dem sie insgesamt – also bei ausländischen Getränkeabfüllern auch auf ihrem heimischen Markt, wo Mehrkosten infolge von Transportentfernungen nicht festzustellen sind – Mehrweggetränkeverpackungen verwenden. Konkret könnte die Ausgleichsregelung wie folgt aussehen: Die Steuer muss zunächst auf alle Einweggetränkegebilde entrichtet werden. Jährlich könnte im Anschluss an eine „Einweggetränkesteuererklärung“ der Abfüller ein Ausgleich vorgenommen werden, mit dem sichergestellt wird, dass der Abfüller im Ergebnis nur insoweit mit der Steuer belastet wird, als er mit den von ihm in Verkehr gebrachten Getränken die gesetzliche Zielquote von (zurzeit) 70 % Mehrweg unterschreitet. Im Ergebnis wären 30 % Einweganteil jedes Getränkeabfüllers im Ergebnis nach Durchführung des Ausgleichs steuerfrei. Angaben zum individuellen Mehrweganteil des Getränkeabfüllers müssten verlässlich belegt werden, etwa durch Wirtschaftsprüferatteste. Die Getränkeabfüller würden Erstattungen in dem Umfang erhalten, in dem sie die Zielquote erreichen, d. h. die volle Abgabenbelastung würde Getränkeabfüller ohne Mehrweganteil treffen, keine Abgabenbelastung hätten Getränkeabfüller mit mindestens 70 % Mehrweganteil zu tragen, bei Getränkeabfüllern mit 35 % Mehrweganteil würde die Abgabenbelastung auf die Hälfte sinken usw. Auf diese Weise könnten Getränkeabfüller aus anderen Mitgliedstaaten der EU ihre Abgabenbelastung durch Mehrwegeinsatz dort senken, wo es ohne erhöhte Transportentfernungen und damit verbundene Mehrkosten möglich ist. Dies wäre ein signifikanter Beitrag zur Gewährleistung der unionsrechtlich gemäß Art. 110 AEUV gebotenen Diskriminierungsfreiheit der Steuer.

Zusammenfassend: Auch bei Überprüfung anhand des Primärrechts der Europäischen Union, insbesondere Art. 110 AEUV, ergeben sich keine grundlegenden Hindernisse für eine Steuer auf Einweggetränkeverpackungen in Deutschland. Benachteiligungen von Getränkeabfüllern in anderen Mitgliedstaaten können durch Übergangsregelungen, Befreiungsregelungen oder die Anrechenbarkeit der auf ihre gesamte Produktion bezogenen Mehrwegquote vermieden und kompensiert werden, um die Verhältnismäßigkeit und Diskriminierungsfreiheit zu gewährleisten.

#### **5.5.4.3.2 Vorgaben des nationalen Rechts, insbesondere des Verfassungsrechts**

In verfassungsrechtlicher Hinsicht bedarf es zunächst der Gesetzgebungskompetenz des Bundesgesetzgebers. Diese folgt für die zu prüfende Verbrauchsteuer auf Einweggetränkeverpackungen aus Art. 105 Abs. 2 i.V.m. Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG.<sup>184</sup> Insbesondere ist der Verbrauchsteuerbegriff auch bei Anknüpfung an die Verwendung von Verpackungsmaterial und bei der Steuerpflicht der Inverkehrbringer erfüllt.<sup>185</sup>

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bedarf es keines über die finanzverfassungsrechtliche Gesetzgebungskompetenz hinausgehenden Kompetenztitels, wenn der Gesetzgeber mit einer Steuer in erster Linie Lenkungsziele (z. B. umweltpolitischer Art) verfolgt.<sup>186</sup> Gleichwohl kann sich der Bundesgesetzgeber auch für eine zur Förderung von Mehrweggetränkeverpackungen und damit aus Gründen der Abfallvermeidung einzuführende

---

<sup>184</sup> Schmehl, Rechtmäßigkeit von Umweltsteuern am Beispiel des NABU-Vorschlags einer Getränkeverpackungssteuer, Gutachten im Auftrag des NABU – Naturschutzbund Deutschland e.V., 2014, S. 25; Fischer, Kurzstellungnahme zur rechtlichen Zulässigkeit der Erhebung einer materialabhängigen Getränkeverpackungssteuer, im Auftrag des NABU – Naturschutzbund Deutschland e.V., Juli 2014, S. 2.

<sup>185</sup> Schmehl, Rechtmäßigkeit von Umweltsteuern am Beispiel des NABU-Vorschlags einer Getränkeverpackungssteuer, Gutachten im Auftrag des NABU – Naturschutzbund Deutschland e.V., 2014, S. 32.

<sup>186</sup> Vgl. BVerfG, Urt. v. 07.05.1998 – 2 BvR 2004/95 – BVerfGE 98, 106, 118.

Verpackungssteuer auf die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Abfallwirtschaft nach Artikel 74 Abs. 1 Nr. 24 GG berufen.

Das Aufkommen einer Verpackungssteuer würde im Regelfall dem allgemeinen Staatshaushalt zufließen, könnte aber teilweise auch zweckgebunden zugunsten von ökologisch sinnvollen Maßnahmen wie z. B. für die Öffentlichkeitsarbeit zur Förderung der Akzeptanz von Mehrwegverpackungen oder die Unterstützung von Klimaschutzprojekten verwendet werden. Auch bei Steuern – und nicht nur bei Sonderabgaben – besteht bis zur Grenze des unvertretbaren Ausmaßes die Möglichkeit der zweckgebundenen Verwendung.<sup>187</sup>

Die Freiheitsgrundrechte des Grundgesetzes – insbesondere die Berufsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1, die Eigentumsgarantie gemäß Art. 14 GG und subsidiär die allgemeine Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG – stehen der Getränkeverpackungssteuer nicht grundlegend entgegen, sind aber zur Vermeidung einer unverhältnismäßigen Belastung und insbesondere mit Blick auf das Verbot einer erdrosselnden Wirkung bei ihrer Bemessung der Höhe nach zu berücksichtigen.<sup>188</sup>

Mit Blick auf Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 GG wird eine übermäßige Besteuerung mit erdrosselnder Wirkung dann angenommen, wenn die Steuer wie ein ordnungsrechtliches Verbot wirkt. Der Steuergesetzgeber darf nicht die Grenze überschreiten, jenseits derer die „Finanzfunktion der Abgabenerhebung in eine reine Verwaltungsfunktion mit Verbotscharakter umschlägt“. <sup>189</sup> Dieser Effekt kann jedoch erst angenommen werden, wenn die Abgabenerhebung die Ausübung der besteuerten Tätigkeit unmöglich macht.<sup>190</sup> Davon kann insbesondere dann keine Rede sein, wenn entsprechend dem oben skizzierten Vorschlag im Zusammenhang mit der Gewährleistung der Diskriminierungsfreiheit im Sinne des Art. 110 AEUV eine Erstattungsregelung eingeführt wird, nach der für jeden Getränkeabfüller ein Anteil von 30 % Einwegverpackungen im Ergebnis steuerfrei bleibt. Nach hiesigem Dafürhalten ist es im Übrigen eine komplexe, aber nicht unlösliche Aufgabe, nach wirtschaftswissenschaftlichen Kriterien auf der Grundlage empirischer Untersuchungen die Höhe einer Steuer auf Einweggetränkeverpackungen zu bestimmen, die einerseits die gewünschte Lenkungswirkung zugunsten der Verwendung von Mehrweggetränkeverpackungen entfaltet und andererseits die unzulässige verbotsgleiche Wirkung in Bezug auf die Verwendung von Einweggetränkeverpackungen vermeidet.

Im Hinblick auf die Unzulässigkeit der erdrosselnden Wirkung einer Lenkungssteuer sehr kritisch zu sehen ist der jüngste Vorschlag des NABU, der zu einer Beaufschlagung des Preises für eine mit Mineralwasser befüllte 1,5 L Einweg-PET-Flasche ohne Sekundärmaterialanteil von mindestens 50% mit einem Steuerbetrag von 0,71 EUR führen würde.<sup>191</sup> Die damit möglicherweise verbundene Vervierfachung des Verkaufspreises könnte durchaus als verbotsgleich und damit als erdrosselnd angesehen werden.

Es ist mit dem allgemeinen Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar, eine Steuer auf Einweggetränkeverpackungen einzuführen und materialgleiche Verpackungen für andere Produkte als Getränke keiner Besteuerung zu unterwerfen, denn dem Gesetzgeber steht bei der

---

<sup>187</sup> Vgl. BVerfG, Urt. v. 20.04.2004 – 1 BvR 1748/99, 905/00 – „Ökosteuern“, BVerfGE 110, 274, 294 f. unter Hinweis auf BVerfGE 93, 319, 348 = NVwZ 1996, 469.

<sup>188</sup> Fischer, Kurzstellungnahme zur rechtlichen Zulässigkeit der Erhebung einer materialabhängigen Getränkeverpackungssteuer, im Auftrag des NABU – Naturschutzbund Deutschland e.V., Juli 2014, S. 3.

<sup>189</sup> BVerfG, Beschl. v. 17.07.1974 – 1 BvR 51, 160, 285/69, 16, 18, 26/72 – NJW 1975, 31, 32 u. a. unter Hinweis auf BVerfGE 14, 76, 99 = NJW 1962, 1195.

<sup>190</sup> BVerfG, Beschl. v. 01.03.1997 – 2 BvR 1599/89 u. a. – NVwZ 1997, 573, 575.

<sup>191</sup> Gsell/Dehoust/Keimeyer/Möck (Öko-Institut e.V.), sowie Klinski (Hochschule für Wirtschaft und Recht – HWR – Berlin) Ökologische Verbrauchsteuer zur umweltfreundlichen Lenkung des Getränkeverpackungsmarktes, Studie zum ökologischen Nutzen und zur rechtlichen Machbarkeit für den NABU (Naturschutzbund Deutschland e.V.), Januar 2022, S. 85.

Erschließung neuer Steuerquellen und der Auswahl des Steuergegenstandes eine weitreichende Gestaltungsfreiheit zu.<sup>192</sup> Zu beachten sind die Anforderungen des Art. 3 Abs. 1 GG an die innere Ausgestaltung der Steuer, also insbesondere die Folgerichtigkeit der Steuertatbestände und Steuersätze sowie die Rechtfertigung von Ausnahmen durch sachliche Gründe.<sup>193</sup>

Schließlich ist auch der Grundsatz der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung zu beachten, den das Bundesverfassungsgericht seit seinem Urteil zur Kasseler Verpackungssteuer<sup>194</sup> in die Überprüfung von Abgabentatbeständen einbezieht.<sup>195</sup> Unter anderem mit diesem Grundsatz begründet auch der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg die Unwirksamkeit der Tübinger Verpackungssteuer, weil er die entsprechende Satzung der Universitätsstadt Tübingen mit Vorgaben des Kreislaufwirtschaftsgesetzes und des Verpackungsgesetzes für unvereinbar hält.<sup>196</sup> Zu untersuchen ist daher, ob sich aus dem Urteil zur Tübinger Verpackungssteuer Rückschlüsse auf die Unzulässigkeit einer bundesgesetzlichen Getränkeverpackungssteuer ergeben.

Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg meint, die mit den Tübinger Regelungen „verbundene (starke) Lenkungswirkung im Sinne einer strikten Abfallvermeidung“ sei „im Hinblick auf die detaillierten Vorgaben, die das Verpackungsgesetz zur Vermeidung von Verpackungsabfällen und zu deren Verwertung enthält, als systemwidrig anzusehen“.<sup>197</sup> Zu den abschließenden Vorgaben, die nach seiner Auffassung „keinen Raum für abschnittsbezogenen kommunale ‚Zusatzregelungen‘ lassen“, zählt das Gericht unter anderem die allgemeinen Anforderungen an Verpackungen gemäß § 4 VerpackG, die Systembeteiligungspflicht gemäß §§ 7 ff. VerpackG mit der Ausnahme für Serviceverpackungen, die Anforderungen an die Verwertung gemäß § 16 VerpackG und die Mehrwegalternative für Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und Einweggetränkebecher gemäß § 33 VerpackG.<sup>198</sup>

Unseres Erachtens kann offenbleiben, ob die Ausführungen des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg einer kommunalen Verpackungssteuer, wie sie von der Universitätsstadt Tübingen eingeführt wurde, entgegenstehen oder ob insoweit Erfolgsaussichten der inzwischen eingelegten Revision gegen das Urteil vom 29.03.2022 bestehen. Jedenfalls ist das Urteil ausdrücklich auf „kommunale Zusatzregelungen“ beschränkt, und nicht auf die hier interessierende Frage übertragbar, ob der Bundesgesetzgeber selbst die Abfallvermeidung durch Mehrwegförderung mittels Verteuerung von Einweggetränkeverpackungen regeln darf. Wegen der gerichtlich nicht überprüfbaren politischen Gestaltungsfreiheit des identischen (Bundes-)Gesetzgebers<sup>199</sup> hätte die bundesgesetzliche Normierung einer Getränkeverpackungssteuer mit Lenkungswirkung die Vermutung für sich, dass sie dem an anderer Stelle formulierten Willen des Bundesgesetzgebers entspricht.

Zudem lassen sich im Abfallrecht des Bundes Regelungen finden, die für eine widerspruchsfreie Ergänzung durch eine Getränkeverpackungssteuer als Maßnahme zur Förderung der

---

<sup>192</sup>Fischer, Kurzstellungnahme zur rechtlichen Zulässigkeit der Erhebung einer materialabhängigen Getränkeverpackungssteuer, im Auftrag des NABU – Naturschutzbund Deutschland e.V., Juli 2014, S. 2.

<sup>193</sup> Schmehl, Rechtmäßigkeit von Umweltsteuern am Beispiel des NABU-Vorschlags einer Getränkeverpackungssteuer, Gutachten im Auftrag des NABU – Naturschutzbund Deutschland e.V., 2014, S. 32 f.

<sup>194</sup> BVerfG, Urt. v. 7.5.1998; Beschl. v. 3.5.2001 – 1 BvR 624/20 – BVerfGE 98, 106 = NJW 1998, 2341.

<sup>195</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 22.03.2022 – 1 BvR 2868/15, 1 BvR 2886/15, 1 BvR 2887/15, 1 BvR 354/16 – „Übernachtungssteuer“.

<sup>196</sup> Urt. v. 29.3.2022 – 2 S 3814/20 – KommJur 2022, 170, 176: „Sobald der Sachgesetzgeber für einen Sachgegenstand Regelungen trifft, muss der Gesetzgeber diese bei steuerlichen Lenkungen beachten (vgl. BVerfG, Urt. v. 7.5.1998; Beschl. v. 3.5.2001 – 1 BvR 624/20; zur Kritik am Prinzip der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung vgl. etwa Sandler, NJW 1998, 2875; Brüning, NVwZ 2002, 33; Kloepfer/Bröcker, DÖV 2001, 1).“

<sup>197</sup> Urt. v. 29.3.2022 – 2 S 3814/20 – KommJur 2022, 170, 177.

<sup>198</sup> VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 29.3.2022 – 2 S 3814/20 – KommJur 2022, 170, 177 f.

<sup>199</sup> Vgl. Kloepfer, Umweltrecht, 4. Auflage 2016, § 3 Rn. 45.

Abfallvermeidung sprechen. Beispielsweise enthält die Maßnahmenhierarchie des § 6 Abs. 1 KrWG mit der Priorisierung der an erster Stelle genannten Abfallvermeidung zumindest einen Programmsatz, der den Bundesgesetzgeber berechtigt oder sogar dazu anregt, mit konkreten Ausgestaltungen für die Umsetzung dieser Hierarchie zu sorgen. Bezeichnenderweise hat auch der Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg in diesem Zusammenhang ausgeführt, die Hierarchie des § 6 Abs. 1 KrWG begründe „für die kommunalen Normgeber nicht die Zuständigkeit, die abfallwirtschaftliche Zielsetzung der Abfallvermeidung eigenständig ‚voranzutreiben‘“, sondern es sei „Sache des Bundesgesetzgebers, dem die Zuständigkeit zur umfassenden Regelung des Rechts der Abfallwirtschaft eingeräumt ist, für Abhilfe zu sorgen und das Regelungssystem des Verpackungsgesetzes fortzuentwickeln“.<sup>200</sup> Diese Ausführungen machen deutlich, dass sich bei der Einführung von Steuern mit Abfallvermeidungswirkung weniger Fragen der inhaltlichen Vereinbarkeit mit Vorgaben des Abfallrechts, sondern eher Fragen der Gesetzgebungskompetenz stellen.

Eine weitere Norm des Kreislaufwirtschaftsgesetzes, die die Zulässigkeit von Abgaben mit Lenkungswirkung zugunsten der Abfallvermeidung indiziert, ist die produktverantwortungsrechtliche Verordnungsermächtigung des § 24 Nr. 5 KrWG. Danach darf der Ordnungsgeber bestimmen, dass „bestimmte Erzeugnisse nur in bestimmter, die Abfallentsorgung spürbar entlastender Weise in Verkehr gebracht werden dürfen, insbesondere in einer Form, die die mehrfache Verwendung oder die Verwertung erleichtert“. Wenn es hiernach zulässig ist, durch Verordnung eine Beschränkung auf Mehrwegerzeugnisse und damit ein Verbot von Einwegerzeugnissen zu bestimmen, gilt diese Zulässigkeit im Ergebnis erst recht für ein Gesetz, das Einwegerzeugnisse im Vergleich zu Mehrwegerzeugnissen lediglich verteuert.

Schließlich ist auch in den allgemeinen Anforderungen an Verpackungen gemäß § 4 VerpackG, die im Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg als gesetzgeberische Billigung von (nur) verwertbaren Verpackungen herangezogen werden, in Nr. 4 die Zielsetzung zu finden, dass „die Wiederverwendbarkeit von Verpackungen und der Anteil von sekundären Rohstoffen an der Verpackungsmasse auf ein möglichst hohes Maß gesteigert wird, welches unter Berücksichtigung der Gewährleistung der erforderlichen Sicherheit und Hygiene der zu verpackenden Ware und unter Berücksichtigung der Akzeptanz für den Verbraucher technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist“.

Nach alldem erscheinen jedenfalls bundesgesetzliche Regelungen, die allein hier zur Normierung von Steuertatbeständen mit Lenkungswirkung zugunsten der Abfallvermeidung durch Mehrwegförderung in Erwägung gezogen werden, abfallrechtlich weder als widersprüchlich noch als systemwidrig, sondern eher als konsequent nach Maßgabe der bestehenden Regelungen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes und des Verpackungsgesetzes.

#### **5.5.4.4 Zwischenergebnis**

Es bestehen aus rechtlicher Sicht keine grundlegenden Einwände gegen die Einführung einer Abgabe auf Einweggetränkeverpackungen mit den folgenden Merkmalen:

- ▶ Regelung in einem Bundesgesetz
- ▶ Ausgestaltung als nicht örtliche Verbrauchsteuer
- ▶ Steuerpflicht der Getränkeabfüller, d. h. der Hersteller der pfandpflichtigen Einweggetränkeverpackung gemäß § 31 VerpackG, einschließlich der den Herstellern gemäß § 3 Abs. 14 Satz 2 VerpackG gleichgestellten Importeure

---

<sup>200</sup> Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urt. v. 29.3.2022 – 2 S 3814/20 – KommJur 2022, 170, 179.

► Anknüpfung an die Stückzahlen der von den Getränkeabfüllern in Verkehr gebrachten pfandpflichtigen Einweggetränkeverpackungen

Hindernisse des Sekundärrechts der Europäischen Union, die die Zulässigkeit einer Einweggetränkeverpackungssteuer grundlegend infrage stellen könnten, bestehen nicht. Mit den ab dem Jahr 2018 verkündeten Änderungen des Abfallrechts der Europäischen Union haben die Ziele der Abfallvermeidung durch Erhöhung des Anteils in Verkehr gebrachter wiederverwendbarer Verpackungen eine erhebliche Aufwertung erfahren. Dies betrifft insbesondere die Vorschrift des durch die Änderungsrichtlinie (EU) 2018/852 vom 30. Mai 2018 neu gefassten Art. 5 Abs. 1 Satz 2 lit. c VerpackRL, wonach zu den geeigneten Maßnahmen zur „Erhöhung des Anteils in Verkehr gebrachter wiederverwendbarer Verpackungen“ ausdrücklich auch „wirtschaftliche Anreize“ gehören. Anhang IVa der AbfRRL benennt als „Beispiele für wirtschaftliche Instrumente und andere Maßnahmen zur Schaffung von Anreizen für die Anwendung der Abfallhierarchie“ ausdrücklich auch den „Einsatz steuerlicher Maßnahmen“. Auch mit dem sekundären Steuerrecht der EU ergeben sich keine Probleme. Insbesondere würde eine Steuer auf Einweggetränkeverpackungen nicht mit der auf der Grundlage des Beschluss (EU, Euratom) 2020/2053 des Rates vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union eingeführten sogenannten „Plastikabgabe“ („Kunststoffabgabe“) der EU kollidieren, denn diese fungiert als reines Finanzinstrument für den EU-Haushalt und ist von den Mitgliedstaaten zu entrichten, um den EU-Haushalt mitzufinanzieren; sie betrifft nicht die Abgabenlast von Bürger\*innen oder Unternehmen. Vielmehr könnte eine Steuer auf Einweggetränkeverpackungen der (teilweisen) Refinanzierung der unionsrechtlichen Abgabe dienen,

Auch bei Überprüfung anhand des Primärrechts der Europäischen Union, insbesondere Art. 110 AEUV, ergeben sich keine grundlegenden Hindernisse für eine Steuer auf Einweggetränkeverpackungen in Deutschland. Benachteiligungen von Getränkeabfüllern in anderen Mitgliedstaaten können durch Übergangsregelungen, Befreiungsregelungen oder die Anrechenbarkeit der auf ihre gesamte Produktion bezogenen Mehrwegquote vermieden und kompensiert werden, um die Verhältnismäßigkeit und Diskriminierungsfreiheit zu gewährleisten.

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundesgesetzgebers folgt aus Art. 105 Abs. 2 i.V.m. Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG. Weitere Vorgaben des nationalen Verfassungsrechts, nämlich die Freiheitsgrundrechte der Art. 12 Abs. 1, 14 Abs. 1 und 2 Abs. 1 GG sowie der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG bestimmen die Ausgestaltung und begrenzen die Höhe der Steuer, stellen die Zulässigkeit der Steuer als solche jedoch nicht in Frage.

### **5.5.5 Rechtliche Prüfung einer Mehrwertsteuersenkung für Getränke in Mehrwegverpackungen**

#### **Fragestellung**

Für Getränke in Mehrwegverpackungen könnte ein ermäßigter Umsatzsteuersatz eingeführt werden. So könnte der bislang für alle Getränke geltende Umsatzsteuersatz von 19% auf 7% reduziert werden. Hierdurch würden Mehrweggetränke für die Verbraucher\*innen günstiger. Der Anteil von Getränken in Mehrwegverpackungen könnte dadurch steigen. Das Instrument könnte damit zur Erreichung der Zielquote in § 1 Abs. 3 Satz 3 VerpackG beitragen.

Fraglich ist zunächst, ob diese Maßnahme rechtlich zulässig wäre. Weiter ist zu fragen, ob sie die gewünschte Lenkungswirkung erzielen würde.

## Rechtliche Voraussetzungen

Die Bemessung der Umsatzsteuer durch die EU-Mitgliedstaaten muss den durch die MehrwertsteuerRL<sup>201</sup> geschaffenen Rahmen einhalten. Hiernach unterliegen sämtliche in der EU gegen Bezahlung durch einen Steuerpflichtigen erwirtschafteten Umsätze der Mehrwertsteuer. Dies gilt auch für Einfuhren durch eine Person. Zu den steuerpflichtigen Umsätzen zählen insbesondere Lieferungen von Gegenständen oder Dienstleistungen innerhalb der EU. Zeitpunkt der Mehrwertsteuererhebung ist bei Gegenständen der Zeitpunkt der Lieferung. Die Steuerbemessungsgrundlage bei der Lieferung von Gegenständen umfasst alle Zahlungen, die der Lieferer erhält. Der Normalsatz für die Mehrwertsteuer beträgt mindestens 15%. Die Mitgliedstaaten können aber einen oder zwei ermäßigte Steuersätze in Höhe von mindestens 5 % auf bestimmte Gegenstände oder Dienstleistungen vorsehen. Diese sind in Anhang III der Richtlinie aufgeführt. Unter Nr. 1 werden dort genannt:

*„Nahrungs- und Futtermittel (einschließlich Getränke, alkoholische Getränke jedoch ausgenommen), lebende Tiere, Saatgut, Pflanzen und üblicherweise für die Zubereitung von Nahrungs- und Futtermitteln verwendete Zutaten sowie üblicherweise als Zusatz oder als Ersatz für Nahrungs- und Futtermittel verwendete Erzeugnisse;“*

Weitere Gegenstände und Dienstleistungen umfassen Arzneimittel, Bücher, Kulturveranstaltungen etc. Damit lässt sich festhalten, dass die Einführung eines ermäßigten Mehrwertsteuersatzes für Getränke in Mehrwegverpackungen nach der MehrwertsteuerRL grundsätzlich möglich wäre.

Die MehrwertsteuerRL wird in Deutschland durch das UStG umgesetzt.<sup>202</sup> Zu den steuerbaren Umsätzen zählen nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 UStG *„die Lieferungen und sonstigen Leistungen, die ein Unternehmer im Inland gegen Entgelt im Rahmen seines Unternehmens ausführt“*. Unternehmer ist nach § 2 Abs. 1 UStG

*„wer eine gewerbliche oder berufliche Tätigkeit selbständig ausübt. Das Unternehmen umfasst die gesamte gewerbliche oder berufliche Tätigkeit des Unternehmers. Gewerblich oder beruflich ist jede nachhaltige Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen, auch wenn die Absicht, Gewinn zu erzielen, fehlt oder eine Personenvereinigung nur gegenüber ihren Mitgliedern tätig wird.“*

Bezogen auf die Mehrwertsteuer auf Getränkeverpackungen sind Unternehmer insbesondere die Letztvertreiber. Steuerpflichtige Lieferungen eines Unternehmers sind nach § 3 Abs. 1 UStG

*„Leistungen, durch die er oder in seinem Auftrag ein Dritter den Abnehmer oder in dessen Auftrag einen Dritten befähigt, im eigenen Namen über einen Gegenstand zu verfügen (Verschaffung der Verfügungsmacht).“*

Der Regelsteuersatz für jeden steuerpflichtigen Umsatz beträgt nach § 12 Abs. 1 UStG 19 %. § 12 Abs. 2 UStG sieht Ermäßigungen auf 7 % für die dort aufgeführten Umsätze vor. Hierunter fallen zum Teil auch Ermäßigungen, die einen Umweltbezug haben und eine Lenkungswirkung zugunsten etwa des Klimaschutzes bezwecken. So ist im Dezember 2019 der Steuersatz für die Beförderung von Personen im Schienenbahnfernverkehr auf 7 % gesenkt worden (§ 12 Abs. 2

---

<sup>201</sup> Richtlinie 2006/112/EG vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem i.d.F. der Sechsten Richtlinie 77/388/EWG des Rates vom 17. Mai 1977 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern - Gemeinsames Mehrwertsteuersystem: einheitliche steuerpflichtige Bemessungsgrundlage, Amtsblatt Nr. L 145 vom 13/06/1977 S. 1; s. auch die konsolidierte Fassung, online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A02006L0112-20201212>; zuletzt aufgerufen am 27.06.2022, s. auch die Zusammenfassung durch die Kommission, Das gemeinsame Mehrwertsteuersystem der EU, online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=LEGISSUM%3A131057>, zuletzt aufgerufen am 27.06.2022.

<sup>202</sup> Umsatzsteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Februar 2005 (BGBl. I S. 386), zuletzt geändert durch Artikel 29 des Gesetzes vom 20. August 2021 (BGBl. I S. 3932).

Nr. 10a UStG).<sup>203</sup> Allerdings wird die Umsatzsteuer aktuell kaum genutzt, um ökologische Ziele zu adressieren, im Gegenteil: Die Steuergestaltung setzt einige ökologische Fehlanreize.<sup>204</sup>

Weiter wurde die Umsatzsteuer für Speisen in der Gastronomie durch das sog. 1. Corona-Steuerhilfegesetz gesenkt, und zwar für die Zeit vom 01.07. - 31.12.2020 auf den unionsrechtlich zulässigen Mindeststeuersatz von 5 %, vom 01.01. - 31.12.2022 auf 7 %. Ab dem 01.01.2023 beträgt die Steuer wieder 19 % (§ 12 Abs. 2 Nr. 15 UStG). Die Umsatzsteuersenkung gilt aber nicht für die Abgabe von Getränken.

Umsatzsteuerermäßigungen bzw. -erhöhungen aus Umwelt- und Klimaschutzgründen werden auch darüber hinaus diskutiert. Z. B. wird seitens des UBA eine Abschaffung der Mehrwertsteuervergünstigung für Fleisch angeregt.<sup>205</sup>

Weitere Umsatzsteuerermäßigungen auf 7 % gelten für die in Anlage 2 zum UStG aufgeführten Gegenstände, z. B. Fleisch, Milch, Blumen, Gemüse, Kaffee, Tee, Gewürze, tierische und pflanzliche Fette und Öle, Zucker, Kakaopulver, Milchmischgetränke, Bücher, Kunstgegenstände, Erzeugnisse für Zwecke der Monatshygiene etc.

Danach unterfallen bislang alle Getränke dem regulären Steuersatz von 19 %, mit Ausnahme von Milch und Milcherzeugnissen (Nr. 4 der Anlage 2 zum UStG) sowie Zubereitungen aus Milch (Nr. 31 der Anlage 2 zum UStG) und Milchmischgetränke mit einem Anteil an Milch oder Milcherzeugnissen (z. B. Molke) von mindestens fünfundsiebzig Prozent des Fertigerzeugnisses (Nr. 35 der Anlage 2 zum UStG). Milch und Milcherzeugnisse sind im UStG nicht definiert. Eine Definition findet sich aber in § 2 Abs. 1 Nr. 1 und 2 MilchMargG:<sup>206</sup>

*„Im Sinne dieses Gesetzes sind*

*1. Milch: das durch ein- oder mehrmaliges Melken gewonnene Erzeugnis der normalen Eutersekretion von zur Milcherzeugung gehaltenen Tierarten;*

*2. Milcherzeugnis: ein ausschließlich aus Milch hergestelltes Erzeugnis, auch unter Zusatz anderer Stoffe, sofern diese nicht verwendet werden, um einen Milchbestandteil vollständig oder teilweise zu ersetzen;“*

Damit fällt nicht nur Milch als solche unter den reduzierten Steuersatz, sondern auch Joghurt, Mischgetränke mit Milch, etc. Dies bedeutet, dass für Milch und Milcherzeugnisse etc., unabhängig davon, ob diese in Ein- oder Mehrwegverpackungen vertrieben werden, bereits der ermäßigte Steuersatz von 7 % gilt. Eine Reduktion des Steuersatzes mit dem Ziel der Förderung von Mehrweggetränkeverpackungen wäre daher insoweit nicht möglich.

Würde man Milch etc. in Mehrwegverpackungen umsatzsteuerlich fördern wollen, müsste daher der Steuersatz auf diese Produkte in Einwegverpackungen auf 19 % erhöht werden. Dies würde den Preis für Milch etc. in Plastikverpackungen o.ä. spürbar verteuern.

---

<sup>203</sup> Art. 3 des Gesetzes zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht vom 21.12.2019 (BGBl. I 2019, 2886); dazu Postpischil/Jacob/Bär/Siemons/Keimyer/Schumacher, Mit der Mehrwertsteuer und mit Verbrauchsteuern ökologisch lenken, 2021, S. 4, online verfügbar unter [https://foes.de/publikationen/2021/2021-06\\_FFU\\_FOES\\_Oel\\_Report\\_Oekologische\\_Finanzreform.pdf](https://foes.de/publikationen/2021/2021-06_FFU_FOES_Oel_Report_Oekologische_Finanzreform.pdf), zuletzt aufgerufen am 27.06.2022.

<sup>204</sup> Postpischil/Jacob/Bär/Siemons/Keimyer/Schumacher, Mit der Mehrwertsteuer und mit Verbrauchsteuern ökologisch lenken, 2021, S. 4 ff., online verfügbar unter [https://foes.de/publikationen/2021/2021-06\\_FFU\\_FOES\\_Oel\\_Report\\_Oekologische\\_Finanzreform.pdf](https://foes.de/publikationen/2021/2021-06_FFU_FOES_Oel_Report_Oekologische_Finanzreform.pdf), zuletzt aufgerufen am 27.06.2022.

<sup>205</sup> Umweltbundesamt, Für Klima und Umwelt: Tierische Produkte höher besteuern, 2017, online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/fuer-klima-umwelt-tierische-produkte-hoeher#ist-die-uba-forderung-nach-abschaffung-der-mehrwertsteuervergünstigung-fur-fleisch-neu>, zuletzt aufgerufen am 27.06.2022.

<sup>206</sup> Milch- und Margarinegesetz vom 25. Juli 1990 (BGBl. I S. 1471), zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 27. Juli 2021 (BGBl. I S. 3274).

Da die MehrwertsteuerRL wie beschrieben für Getränke (ausschließlich alkoholischer Getränke) ausdrücklich die Möglichkeit der Festlegung eines reduzierten Steuersatzes eröffnet, bestehen sekundärrechtlich keine Bedenken dagegen, den Steuersatz für nichtalkoholische Getränke in Mehrwegverpackungen zu senken. Nach der Richtlinie wäre eine Senkung bis 5 % zulässig. Eine Minderung des ermäßigten Steuersatzes auf 5 % wurde jedoch nur im Rahmen der Corona-Soforthilfen vorgesehen. Wird daher ein ermäßigter Steuersatz für Getränke in Mehrwegverpackungen erwogen, sollte der generelle ermäßigte Satz von 7 % gewählt werden.

Soweit es um alkoholische Getränke geht, steht einer Reduzierung der Umsatzsteuer jedoch Anhang III der MehrwertsteuerRL entgegen, der ausdrücklich alkoholische Getränke von der Möglichkeit der Festlegung eines reduzierten Steuersatzes ausnimmt. Hier könnte zwar entgegengehalten werden, dass es ja nicht per se um eine Steuererleichterung für alkoholische Getränke, sondern für die Art der Verpackung geht, so dass die Reduzierung des Steuersatzes gar nicht auf die Förderung des Alkoholkonsums abstellen würde. Dennoch wäre dies ein unerwünschter Nebeneffekt, der durch die Preiserleichterung den Alkoholkonsum fördern könnte.

Ein Verstoß gegen die Warenverkehrsfreiheit nach Art. 28 ff. AEUV ist nicht ersichtlich. Einschlägig wären wiederum die spezielleren Anforderungen des Art. 110 AEUV an die Diskriminierungsfreiheit von Abgaben. Zur Spezialität des Art. 110 AEUV im Verhältnis zu den Vorschriften des AEUV über die Warenverkehrsfreiheit<sup>207</sup> wird auf die Ausführungen oben im Zusammenhang mit Steuern auf Einweggetränkeverpackungen verwiesen.

Entscheidend sind auch im Zusammenhang mit einer fraglichen Mehrwertsteuersenkung die Anforderungen an die Diskriminierungsfreiheit der Regelungen, da bereits nach dem Wortlaut des Art. 110 AEUV auch eine nur „mittelbar“ höhere Abgabenbelastung für Produkte aus anderen Mitgliedstaaten grundsätzlich unzulässig wäre. Der niedrigere Mehrwertsteuersatz würde an ein Kriterium anknüpfen, dessen Erfüllung für Anbieter aus anderen Mitgliedstaaten der EU nachteilig ist, weil die „Verwendung von Mehrwegverpackungen normalerweise für einen in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Getränkehersteller zu höheren Kosten führt, als sie ein deutscher Hersteller zu tragen hat“.<sup>208</sup> Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH können zwar nationale Maßnahmen, die geeignet sind, den Handel in der Gemeinschaft zu behindern, durch zwingende Erfordernisse des Umweltschutzes gerechtfertigt sein, sofern die fraglichen Maßnahmen in einem angemessenen Verhältnis zum angestrebten Ziel stehen,<sup>209</sup> aber es verbleibt insoweit ein rechtliches Risiko, weil nicht sicher vorhergesagt werden kann, wie der EuGH bei Überprüfung einer Mehrwertsteuersenkung für Getränke in Mehrwegverpackungen entscheiden würde. Eine Kompensation für Produkte aus anderen Mitgliedstaaten wäre denkbar, würde die Regelung aber zusätzlich verkomplizieren.

Verfassungsrechtlich wäre insbesondere auf die Grundrechtskonformität abzustellen, etwa die Vereinbarkeit mit Art. 12 und Art. 14 GG. Die Umsatzsteuersenkung für Mehrwegprodukte stellt zunächst keinen Eingriff in die Grundrechte der betroffenen Adressaten dar, denn diese werden dadurch begünstigt. Insoweit könnte ein Grundrechtseingriff allenfalls angenommen werden, weil die Einwegprodukte nicht von der Steuersenkung betroffen wären und dadurch relativ zu

---

<sup>207</sup> EuGH, Urt. v. 12.11.2015 – C-198/14 – „Visnapuu“ (zur Getränkeverpackungssteuer in Finnland), BeckRS 2015, 81742 Rn. 40 unter Hinweis auf das Urteil „Tatu“ – C-402/09 – Rn. 33; Streinz/Kamann, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 110 Rn. 33.

<sup>208</sup> EuGH, Urt. v. 14.12.2004 – C-309/02 – „Radlberger Getränkegesellschaft und S. Spitz“, EuZW 2005, 81 Rn. 65 ff. sowie EuGH, Urt. v. 14.12.2014 – C-463/01 – „KOM ./ Deutschland“, EuZW 2005, 49 Rn. 53 ff.

<sup>209</sup> EuGH, Urt. v. 14.12.2004 – C-309/02 – „Radlberger Getränkegesellschaft und S. Spitz“, EuZW 2005, 81 Rn. 75 unter Hinweis auf die Urteile Kommission/Dänemark vom 20.9.1988, Rn. 6 und 9, und vom 14.7.1998 in der Rechtssache – C-389/96 – „Aher-Waggon“, Slg. 1998, I-4473 Rn. 20.

den Mehrwegprodukten teurer würden. Dieser Effekt ist aber gerade gewollt und nicht vermeidbar.

Anders könnte es sich darstellen, wenn wie oben beschrieben Produkte wie Milch und Milcherzeugnisse, die bisher unter die reduzierte Mehrwertsteuer fallen, mit dem regulären Steuersatz von 19 % versehen würden, soweit sie nicht in Mehrwegverpackungen angeboten würden. Das Steuerprivileg stellt aber keine eigentumskräftig verfestigte Rechtsposition dar, und auch ein Eingriff in die Berufsfreiheit ist zweifelhaft. Zumindest hätte eine Heraufsetzung des Steuersatzes für Einwegverpackungen keine erdrosselnde Wirkung, zumal die Hersteller bzw. Vertrieber ohne weiteres auf die gewünschte Mehrwegalternative ausweichen könnten.

#### **Zwischenergebnis zur Zulässigkeit einer Mehrwertsteuersenkung für Getränke in Mehrwegverpackungen**

Gegen einen reduzierten Umsatzsteuersatz auf nichtalkoholische Getränke von 7 % bestehen weder unionsrechtlich noch verfassungsrechtlich durchschlagende Bedenken. Allerdings ist die unionsrechtliche Sperre für alkoholische Getränke zu beachten, womit etwa für Bier kein reduzierter Mehrwertsteuersatz zulässig wäre. Hinzu kommt, dass Milch und Milcherzeugnisse o.ä. ohnehin unter den reduzierten Steuersatz fallen. Insoweit wäre allenfalls daran zu denken, diese Produkte mit dem regulären Steuersatz zu versehen, soweit sie in Einwegverpackungen angeboten werden. Hierdurch würde das Instrument der Umsatzsteuer zu Zwecken der Förderung von Mehrwegverpackungen in der Umsetzung relativ komplex werden.

#### **Zur Frage der Lenkungswirkung einer Mehrwertsteuersenkung für Getränke in Mehrwegverpackungen**

Eine andere Frage ist die nach der Lenkungswirkung des Instruments. Diese Frage kann hier wegen der Erforderlichkeit wirtschaftswissenschaftlicher Expertise und empirischer Untersuchungen nicht abschließend beantwortet werden, gleichwohl kann beispielsweise bei Mineralwasser bezweifelt werden, ob ein von 19 % auf 7 % ermäßigter Umsatzsteuersatz gemäß § 12 Abs. 2 UStG den gewünschten Effekt erzielen würde. Regelmäßig wird nämlich in Discount-Märkten des Lebensmitteleinzelhandels massenhaft Mineralwasser mit einem Verkaufspreis inklusive Umsatzsteuer in Höhe von 0,19 EUR für 1,5 l angeboten. Für die gleiche Menge Mineralwasser in Mehrweggetränkeverpackungen werden unter günstigsten Umständen etwas mehr als 0,30 EUR inklusive Umsatzsteuer verlangt. Die Einführung des auf 7 % ermäßigten Umsatzsteuersatzes für Mineralwasser in Mehrweggebinden würde nur eine Ersparnis von ca. drei Cent bedeuten. Damit läge der Preis für Mineralwasser in Mehrweggebinden immer noch deutlich über dem für Mineralwasser in Einweggebinden.

#### **Zwischenergebnis zur Mehrwertsteuersenkung für Getränke in Mehrwegverpackungen**

Aus rechtlicher Sicht lässt sich festhalten, dass die Einführung des von 19 % auf 7 % ermäßigten Umsatzsteuersatzes gemäß § 12 Abs. 2 UStG auf Getränke in Mehrwegverpackungen bei alkoholischen Getränken unzulässig wäre und bei nichtalkoholischen Getränken zwar zulässig aber aller Voraussicht nach unzweckmäßig wäre.

## 6 Glossar

### 6.1 Verpackungen

*„Verpackungen sind aus beliebigen Materialien hergestellte Erzeugnisse zur Aufnahme, zum Schutz, zur Handhabung, zur Lieferung oder zur Darbietung von Waren, die vom Rohstoff bis zum Verarbeitungserzeugnis reichen können [...] vom Hersteller an den Vertreiber oder Endverbraucher weitergegeben werden“ (§ 3 Abs. 1 VerpackG)*

### 6.2 Mehrwegverpackungen

Bei Mehrwegverpackungen handelt es sich nach § 3 Abs. 3 VerpackG um

*„Verpackungen, die dazu 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.“*

Dementsprechend unterscheiden sich de lege lata Mehrwegverpackungen von Einwegverpackungen durch drei wesentliche Merkmale, die kumulativ vorliegen müssen:

1. Die Verpackung muss dazu „bestimmt sein“, nach Gebrauch mehrfach für den gleichen Zweck wiederverwendet zu werden.
2. Es muss eine ausreichende logistische Infrastruktur vorhanden sein, die die tatsächliche Rückgabe und Wiederverwendung der Verpackung ermöglicht.
3. Die Rückgabe und die Wiederverwendung müssen durch geeignete Anreizsysteme gefördert werden.

Wiederverwendbare Verpackungen, für die keine Rückgabelogistik vorhanden ist, und/oder für die es keine entsprechenden Anreize zur Rückgabe und Wiederverwendung gibt, fallen somit nicht unter die Mehrwegdefinition.

Nach § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 24 VerpackG entscheidet die Zentrale Stelle Verpackungsregister „auf Antrag durch Verwaltungsakt über die Einordnung einer Verpackung als Mehrwegverpackung im Sinne von § 3 Absatz 3“. Die Auseinandersetzung mit Verpackungen, die nach Auffassung der Projektbeteiligten die Anforderungen an Mehrwegverpackungen gemäß § 3 Abs. 3 VerpackG erfüllen, bedeutet nicht, dass ein entsprechender Verwaltungsakt der Zentralen Stelle Verpackungsregister existiert. Der Begriff der Mehrwegverpackung wird in diesem Bericht jedoch im Sinne der gesetzlichen Definition verwendet.

### 6.3 Transportverpackungen

Transportverpackungen sind gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 3 VerpackG:

*„Verpackungen [...], die die Handhabung und den Transport von Waren in einer Weise erleichtern, dass deren direkte Berührung sowie Transportschäden vermieden werden, und typischerweise nicht zur Weitergabe an den Endverbraucher bestimmt sind.“*

In diesem Forschungsvorhaben werden Transportverpackungen, wie etwa bestimmte Paletten, die produktunspezifisch sind, separat ausgewiesen. Transportverpackungen, die produktspezifisch eingesetzt werden, werden entsprechend ihrem Anwendungs-, bzw. Einsatzbereich zugeordnet.

## 6.4 Versandverpackungen

Gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 1b VerpackG sind Versandverpackungen

*„Verpackungen [...], die den Versand von Waren an den Endverbraucher [...] ermöglichen oder [...] unterstützen“.*

## 6.5 Anwendungsbereich

Ein Anwendungsbereich umfasst entsprechend der GVM-spezifischen Nomenklatur eine Gruppe von Produkten, z. B.: Der Anwendungsbereich „Wässer“ enthält die Einzelprodukte Mineral-, Quell-, Tafel-, Heilwässer und aromatisierte Wässer.

Die Anwendungsbereiche werden auf Basis von anerkannten Definitionen abgegrenzt. Im Getränkebereich werden beispielsweise die Abgrenzungen aus der „Bundesweiten Erhebung von Daten zum Verbrauch von Getränken in Mehrweg- und ökologisch vorteilhaften Einwegverpackungen in Deutschland“ (Tabelle 27) zugrunde gelegt.

**Tabelle 27: Anwendungsbereiche: Beispiele für Produktzuweisungen im Getränkebereich**

Anwendungsbereich	Produkte
Bier	Bier, Biermischgetränke, alkoholfreie Biere, Fassbrausen auf Basis von alkoholfreiem Bier
Erfrischungsgetränke	Limonaden, Cola-Getränke, Bittergetränke, Eistee, Fruchtsaftgetränke, Fruchtschorlen, Wasser Plus, Near Water-Produkte, Energy-Shots, Fassbrausen auf Malzbasis
Wässer	Mineral-, Quell-, Tafel-, Heilwässer und aromatisierte Wässer
Saft	Fruchtsäfte, Gemüsesäfte, Frucht-Smoothies
Wein	Deutscher Wein, Ausländischer Wein, Fruchtwein, Kernobstwein, Aromatisierter Wein, alkoholfreier Wein
Sonstige	Spirituosen, Tee-Extrakt

## 6.6 Einsatzbereich

Die in Mehrwegverpackungen distribuierten Produkte werden entsprechend der GVM-spezifischen Nomenklatur zu folgenden Einsatzbereichen zusammengefasst:

- ▶ Agrarerzeugnisse
- ▶ Außer-Haus-Verzehr / „Take away“
- ▶ Bau, Elektro
- ▶ Chemische Erzeugnisse
- ▶ Getränke
- ▶ Kraftfahrzeuge
- ▶ Lebensmittel

- ▶ Textilindustrie
- ▶ Versandhandel
- ▶ Sonstige
- ▶ Unspezifiziert

Im Einsatzbereich „Sonstige“ werden Produkte gelistet, welche nicht bereits einem anderen Einsatzbereich zugeordnet wurden.

Produktspezifische Mehrwegverpackungen, bspw. Paletten, werden im Bereich „Unspezifiziert“ zusammengefasst.

## 6.7 B2C (engl. Business to Consumer)

Ein Business to Consumer (B2C) Geschäft findet zwischen Unternehmen und Endverbraucher\*in statt. Produkte, welche mehrheitlich im nicht-gewerblichen Bereich eingesetzt werden, werden der Geschäftsbeziehung B2C zugeordnet. Um zu ermitteln, welche Produkte im nicht-gewerblichen Bereich eingesetzt werden, wurde die Verpackungsart, Füllgröße und der Einsatzbereich mit einbezogen. Tabelle 28 zeigt ausgewählte Beispiele eingesetzter Verpackungsarten.

**Tabelle 28: Beispielhafte Übersicht von Verpackungsarten im B2C-Bereich**

Gebinde	Füllgrößen
Becher	z. B. 250 ml
Fässer	z. B. 6 l Bis einschließlich 10 Liter ausschließlich im nicht-gewerblichen Bereich
Flaschen	z. B. 1 l Bis einschließlich 10 Liter
Gläser	z. B. 250 g oder 500 g
Schalen	z. B. 500 g

## 6.8 B2B (engl. Business to Business)

Ein Business to Business (B2B) Geschäft wird zwischen Unternehmen abgewickelt. Produkte werden entweder weiterverarbeitet oder weiterverkauft. Produkte, die mehrheitlich im gewerblichen Bereich eingesetzt werden, werden der Geschäftsbeziehung B2B zugeordnet. Um zu ermitteln, welche Produkte im gewerblichen Bereich eingesetzt werden, wurde die Verpackungsart, Füllgröße und der Einsatzbereich mit einbezogen. Tabelle 29 gibt eine beispielhafte Übersicht zu eingesetzten Verpackungen und Füllgrößen im B2B-Bereich.

**Tabelle 29: Beispielhafte Übersicht von Verpackungsarten im B2B-Bereich**

Gebinde	Füllgrößen
Ballons, Fässer	10 l – 220 l
Big Bags	400 kg, 750 kg, 800 kg

<b>Gebinde</b>	<b>Füllgrößen</b>
Container, IBCs	200 – 250 l, 200 – 250 kg
Hobbocks	12,5 kg - 40 kg
Hülsen	1 Stück
Kannen	10 - 25 l
Kästen	3,5 kg - 250 kg, 30 l - 250 l
Steigen	2 - 40 kg
Wannen	10 - 60 l

## 7 Rechtsquellenverzeichnis

Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz - KrWG) vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212), zuletzt geändert durch Artikel 20 des Gesetzes vom 10. August 2021 (BGBl. I S. 3436)

Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die hochwertige Verwertung von Verpackungen (Verpackungsgesetz - VerpackG) vom 5. Juli 2017 (BGBl. I S. 2234), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 22. September 2021 (BGBl. I S. 4363)

Verordnung über das Verbot des Inverkehrbringens von bestimmten Einwegkunststoffprodukten und von Produkten aus oxo-abbaubarem Kunststoff (Einwegkunststoffverbotsverordnung – EWKVerbotsV) vom 20. Januar 2021 (BGBl. I S. 95)

Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle 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, zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2018/852 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018, ABl. L 150 vom 14.6.2018, S. 141–154

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. 3–30, zuletzt geändert durch die Richtlinie (EU) 2018/851 vom 30. Mai 2018, ABl. L 150 vom 14.6.2018, S. 109–140

Richtlinie (EU) 2019/904 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt, ABl. L 155 vom 12.6.2019, S. 1–19

Umweltstatistikgesetz vom 16. August 2005 (BGBl. I S. 2446), zuletzt geändert durch durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. September 2021 (BGBl. I S. 4363)

Verordnung über Fertigpackungen und andere Verkaufseinheiten (Fertigpackungsverordnung - FPackV) vom 18. November 2020 (BGBl. I S. 2504)

## 8 Literaturverzeichnis

AK Mehrweg GbR (2020): Mehrweg gilt als umweltfreundlich – ist aber schwer von Einweg zu unterscheiden. Pressemitteilung vom 27.01.2020, Bonn. Online verfügbar unter <https://www.mehrweg.org/neuigkeiten/news/mehrweg-gilt-als-umweltfreundlich-ist-aber-schwer-von-einweg-zu-unterscheiden/>, zuletzt aufgerufen am 27.6.2022.

AK Mehrweg GbR (2021): VerbraucherInnen unterscheiden besser zwischen Einweg und Mehrweg. Pressemitteilung vom 03.02.2020, Bonn. Online verfügbar unter <https://www.mehrweg.org/neuigkeiten/news/verbraucherinnen-unterscheiden-besser-zwischen-einweg-und-mehrweg/>, zuletzt aufgerufen am 27.06.2022.

Albrecht, Patrick; Broderson, Jens; Horst, Dieter; Scherf, Miriam (2011): Mehrweg- und Recyclingsysteme für ausgewählte Getränkeverpackungen aus Nachhaltigkeitssicht. Eine Analyse der ökologischen, ökonomischen und sozialen Auswirkungen sowie Lösungsansätze zur Weiterentwicklung von Mehrweg- und Recyclingsystemen. Hg. v. Deutsche Umwelthilfe (DUH). PWC.

Albrecht, Stefan; Brandstetter, Peter; Beck, Tabea; Fullana-i-Palmer, Pere; Grönman, Kaisa; Baitz, Martin et al. (2013): An extended life cycle analysis of packaging systems for fruit and vegetable transport in Europe. In: Int J Life Cycle Assess 18 (8), S. 1549–1567. DOI: 10.1007/s11367-013-0590-4.

Amienyo, David; Gujba, Haruna; Stichnothe, Heinz; Azapagic, Adisa (2013): Life cycle environmental impacts of carbonated soft drinks. In: Int J Life Cycle Assess 18 (1), S. 77–92. DOI: 10.1007/s11367-012-0459-y.

Arndt, Hans-Wolfgang; Fischer, Kristian (2001): Das Zwangspfand für Getränkeverpackungen – Vereinbarkeit mit Grundgesetz und Europäischem Gemeinschaftsrecht, BB 2001, 1909, 1913.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) [Hrsg.] (2011): Blauer Engel für Mehrwegflaschen und Mehrweggläser DE-UZ 2.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) (2016): Volle Pulle Umweltschutz. Online verfügbar unter <https://www.volle-pulle-umweltschutz.de/>, zuletzt aufgerufen am 27.06.2022.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) [Hrsg.] (2018): „Nein zur Wegwerfgesellschaft“ - 5-Punkte-Plan des Bundesumweltministeriums für weniger Plastik und mehr Recycling. Berlin.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) (2018): Nein zur Wegwerfgesellschaft. Online verfügbar unter <https://www.bmu.de/wenigeristmehr/>, zuletzt aufgerufen am 27.06.2022.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) [Hrsg.] (2019a): Blauer Engel für Mehrwegbechersystem DE-UZ 210.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) [Hrsg.] (2019b): Blauer Engel für Mehrweg-Transportverpackungen DE-UZ 27.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) [Hrsg.] (2020a): Deutsches Ressourceneffizienzprogramm III 2020 – 2023 - Programm zur nachhaltigen Nutzung und zum Schutz der natürlichen Ressourcen. Berlin.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) [Hrsg.] (2020b): „Wertschätzen statt wegwerfen“ - Abfallvermeidungsprogramm des Bundes unter Beteiligung der Länder. Berlin.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU), Umweltbundesamt & RAL (o.J.): Blauer Engel Factsheet. Online verfügbar unter <https://www.blauer->

[engel.de/sites/default/files/sidebar/downloads/be-factsheet-prinzipien-de.pdf](https://engel.de/sites/default/files/sidebar/downloads/be-factsheet-prinzipien-de.pdf), zuletzt aufgerufen am 27.06.2022.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) [Hrsg.] (2013): Abfallvermeidungsprogramm des Bundes unter Beteiligung der Länder. Berlin.

Bundesverband Getränkefachgroßhandel (2016): Memorandum des deutschen Getränkefachgroßhandels zu aktuellen Themen der Zusammenarbeit mit Industriepartnern. Düsseldorf, April 2016.

BVE (2020): Marktanteile der führenden Unternehmen im Lebensmittelhandel in Deutschland in den Jahren 2009 bis 2019 [Graph]. In Statista. Online verfügbar unter <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/4916/umfrage/marktanteile-der-5-groessten-lebensmitteleinzelhaendler/>, zuletzt aufgerufen am 27.06.2022.

Carbotech AG (2014): Ökobilanz Getränkeverpackungen. Hg. v. Bundesamt für Umwelt Schweiz (BAFU).

Cleary, Julian (2013): Life cycle assessments of wine and spirit packaging at the product and the municipal scale: a Toronto, Canada case study. In: Journal of Cleaner Production 44, S. 143–151. DOI: 10.1016/j.jclepro.2013.01.009.

Coelho, Patricia Megale; Corona, Blanca; Worrell, Ernst (2020): Reusable vs. single-use packaging. A review of environmental impacts. Utrecht University; Zero Waste Europe.

Czajka, S. & Kott, K. (2006): Konsumausgaben privater Haushalte für Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren 2003. 2006, Juni, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Dehoust, Günter; Petschow, Ulrich; Wegener, Henrike; Acker, Hendrik (2009): Steuern oder Sonderabgaben für Getränkeverpackungen und ihre Lenkungswirkung. Darmstadt, Berlin, 2009.

Deloitte (2013): Umlaufzahlen und Transportentfernungen in der Getränkeindustrie, Dezember 2013.

Detzel, Andreas; Böß, A. (2004): Ökobilanzieller Vergleich von Getränkekartons und Glas-Mehrwegflaschen. Im Auftrag des FKN. Hg. v. ifeu Institut. Heidelberg.

Detzel, Andreas (2003): Ökobilanzielle Berechnungen zur PET-Stoffkreislaufflasche Sachstand 2003. Im Auftrag der PETCYCLE E.A.G. GmbH & Co. KG. Hg. v. ifeu Institut. Heidelberg.

Detzel, Andreas; Giegrich, Jürgen; Möhler, M.; Liebig, A. (2004): Ökobilanz PET-Einwegverpackungen und sekundäre Verwertungsprodukte. ifeu Institut. Brüssel.

Detzel, Andreas; Kauertz, Benedikt; Grahl, Birgit; Heinisch, Jürgen (2016): Prüfung und Aktualisierung der Ökobilanzen für Getränkeverpackungen. UBA Texte 19/2016. Hg. v. Umweltbundesamt. ifeu Institut; GVM. Dessau. Online verfügbar unter [https://www.ifeu.de/fileadmin/uploads/uba\\_texte\\_19\\_2016\\_pruefung\\_und\\_aktualisierung\\_der\\_oekobilanzen\\_fuer\\_gertaenkeverpackungen.pdf](https://www.ifeu.de/fileadmin/uploads/uba_texte_19_2016_pruefung_und_aktualisierung_der_oekobilanzen_fuer_gertaenkeverpackungen.pdf), zuletzt aufgerufen am 27.06.2022.

Dietz, Annegret (2016): Jahresrückblick 2015: Fruchthaltige Getränke. In Getränkeindustrie Ausgabe 5/2016, Mindelheim, S.8.

DIW ECON (2016): Die Ökonomie der Getränkeverpackung. Berlin, Juni 2016.

DIW ECON (2017): unveröffentlichter Bericht, Berlin, Mai 2017.

EKUPAC (2018): Entwicklungen und Trends im Markt der Mehrweg-Transportverpackungen, Köln, November 2018.

Ellen MacArthur Foundation (2019): Reuse – Rethinking Packaging, Cowes, Juni 2019.

Europäische Kommission (2015): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Den Kreislauf schließen – Ein Aktionsplan der EU für die Kreislaufwirtschaft. KOM(2015) 614 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2016): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - auf dem Weg in eine nachhaltige Zukunft - Europäische Nachhaltigkeitspolitik. KOM(2016) 739 final, Straßburg.

Europäische Kommission (2017): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Arbeitsprogramm der Kommission 2018 - Agenda für ein enger vereintes, stärkeres und demokratischeres Europa. KOM(2017) 650 final/2, Brüssel.

Europäische Kommission (2018b): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - über einen Überwachungsrahmen für die Kreislaufwirtschaft. KOM(2018) 29 final, Straßburg.

Europäische Kommission (2019): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Der europäische Grüne Deal. KOM(2019) 640 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2020a): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Ein neuer Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft Für ein saubereres und wettbewerbsfähigeres Europa. KOM(2020) 98 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2020b): Rechtsetzungsinitiative „Reducing packaging waste – review of rules“ - Inception impact assessment. Ref. Ares(2020)3041578.

Europäische Kommission (2020c): Rechtsetzungsinitiative „Sustainable products initiative“ - Inception impact assessment. Ref. Ares(2020)4754440.

Europäische Kommission (2018a): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Eine europäische Strategie für Kunststoffe in der Kreislaufwirtschaft. KOM(2018) 028 final, Brüssel.

Fischer, Jan; Dobrick, Susan; Pahl, Dr. Roland (2020): Mehrweg-Glasflaschen im Loop-Test. In: Brauwelt. 160. Jahrgang, Ausgabe 50/2020. Nürnberg, S. 1353-1356.

Flanderka C., Stroetmann, F. & Hartwig, W.: Verpackungsgesetz, Kommentar, 5. Aufl. 2020.

Food Service (2018): Weltweit wachsende Nachfrage nach Convenience. Online verfügbar unter <https://www.food-service.de/weltweit/news/nielsen-report-weltweit-wachsende-nachfrage-nach-convenience-41227>, zuletzt aufgerufen am 27.06.2022.

Frenz, Walter (2013): Reduktion von Einwegtüten – europarechtlich unzulässig, AbfallR 2013, 207.

Gsell, Martin; Dehoust, Günter; Keimeyer, Friedhelm; Möck, Alexandra; Klinski, Stefan (2022): Ökologische Verbrauchsteuer zur umweltfreundlichen Lenkung des Getränkeverpackungsmarktes, Studie zum ökologischen Nutzen und zur rechtlichen Machbarkeit für den NABU (Naturschutzbund Deutschland e.V.), Januar 2022. Online verfügbar unter [https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Oeko-Institut\\_Nabu\\_Getraenkeverpackungsteuer.pdf](https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Oeko-Institut_Nabu_Getraenkeverpackungsteuer.pdf), zuletzt aufgerufen am 27.06.2022.

Grossmann, A. (2016): Im Wirrwarr des Flaschenpfands. In: Gelebte Nachhaltigkeit. Ausgabe vom 06.12.2016. Reflex Verlag, Berlin.

GVM (2019a): Nutzen von Verpackungen – Ausgabe 2019, Studie im Auftrag der AGVU Arbeitsgemeinschaft Verpackung und Umwelt e.V. Mainz. Online verfügbar unter [www.agvu.de/wp-](http://www.agvu.de/wp-)

[content/uploads/2019/12/Nutzen-von-Verpackungen-2019\\_Endbericht\\_18\\_07\\_2019.pdf](#), zuletzt aufgerufen am 27.06.2022.

GVM (2019b): Verbrauch von Getränken in Mehrweg- und ökologisch vorteilhaften Einweggetränkerverpackungen – Bericht 2017. UBA Texte 106/2019. Hrsg. v. Umweltbundesamt. Dessau-Roßlau.

GVM (2019c) Marktanalyse Individual-Mehrwegflaschen für Bier, Wässer und Erfrischungsgetränke“, Mainz, Mai 2019.

GVM (2019d) Auswirkungen auf den deutschen Markt für Getränkeverpackungen bei einem Mehrweganteil von 70 %, Mainz, September 2019.

GVM (2020): Aufkommen und Verwertung von Verpackungsabfällen in Deutschland im Jahr 2018. UBA Texte 166/2020. Hrsg. v. Umweltbundesamt. Dessau-Roßlau.

GVM (2020b): Bundesweite Erhebung von Daten zum Verbrauch von Getränken in Mehrweg und ökologisch vorteilhaften Einweg-Getränkerverpackungen - Bezugsjahr 2018. UBA Texte 109/2020. Hrsg. v. Umweltbundesamt. Dessau-Roßlau.

GVM (2021): Bundesweite Erhebung von Daten zum Verbrauch von Getränken in Mehrweg und ökologisch vorteilhaften Einweg-Getränkerverpackungen - Bezugsjahr 2019. UBA Texte 116/2021. Hrsg. v. Umweltbundesamt. Dessau-Roßlau.

ifeu (2018): Ökobilanzieller Vergleich von Getränkeverbundkartons mit PET-Einweg- und Glas-Mehrwegflaschen in den Getränkesegmenten Saft/ Nektar, H-Milch und Frischmilch, im Auftrag des Fachverbands für Kartonverpackungen für flüssige Lebensmittel e.V.(FKN). Heidelberg. Online verfügbar unter [https://getraenkekarton.de/media/file/251.ifeu\\_FKN\\_OEkobilanz\\_2018\\_final.pdf](https://getraenkekarton.de/media/file/251.ifeu_FKN_OEkobilanz_2018_final.pdf), zuletzt aufgerufen am 27.06.2022.

Ifeu & GVM (2017): unveröffentlichter Bericht, Heidelberg, 2017.

IRI Group (2020): Alkoholfreie Getränke: Umsatzverteilung im Lebensmittelhandel.

Kauertz, Benedikt; Bick, Carola; Schlecht, Samuel; Busch, Mirjam; Markwardt, Stefanie; Wellenreuther, Frank (2018): FKN Ökobilanz 2018. Ökobilanzieller Vergleich von Getränkeverbundkartons mit PET-Einweg- und Glas-Mehrwegflaschen in den Getränkesegmenten Saft/Nektar, H-Milch und Frischmilch. Abschlussbericht nach kritischer Prüfung. Hg. v. ifeu Institut. Heidelberg.

Kauertz, Benedikt; Detzel, Andreas; Döhner, Andrea (2010): PET Ökobilanz 2010. Ökobilanzielle Untersuchung verschiedener Verpackungssysteme für kohlenensäurehaltige Mineralwässer und Erfrischungsgetränke sowie stille Mineralwässer. ifeu Institut. Heidelberg.

Kauertz, Benedikt; Schlecht, Samuel; Markwardt, Stefanie; Rubik, Frieder; Heinisch, Jürgen; Kolbe, Peter; Hake, Yannik (2019): Untersuchung der ökologischen Bedeutung von Einweggetränkebechern im Außer-Haus-Verzehr und mögliche Maßnahmen zur Verringerung des Verbrauchs. Unter Mitarbeit von Florian Knappe, Sarah Reischl, Gesa Pauer, Darius Bettag, La Porta, Louisa et al. Hg. v. Umweltbundesamt. ifeu Institut. Dessau (UBA-Texte, 29/2019).

Kauertz, Benedikt; Wellenreuther, Frank; Busch, Stefanie; Krüger, Martina; Detzel, Andreas (2008): Ökobilanz der Glas- und PET-Mehrwegflaschen der GDB im Vergleich zu PET-Einwegflaschen. Endbericht. ifeu Institut. Heidelberg.

Krueger, Martina; Theis, Stefanie; Kunze, Sybille; Detzel, Andreas (2010): Ökobilanzielle Untersuchung verschiedener Verpackungssysteme für Bier. Im Auftrag des BCME. ifeu Institut. Heidelberg.

Levi, Marinella; Cortesi, Sara; Vezzoli, Carlo; Salvia, Giuseppe (2011): A Comparative Life Cycle Assessment of Disposable and Reusable Packaging for the Distribution of Italian Fruit and Vegetables. In: Packag. Technol. Sci. 24 (7), S. 387–400. DOI: 10.1002/pts.946.

LZ (2021): Umsatzverteilung im Lebensmitteleinzelhandel in Deutschland nach Betriebsformen in den Jahren 2003 bis 2020 [Graph]. In Statista. Online verfügbar unter <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/209341/umfrage/entwicklung-der-vertriebsschienen-im-deutschen-lebensmitteleinzelhandel/>, zuletzt aufgerufen am 27.06.2022.

NABU (o. J.): Das Geschäft mit dem Einwegpfand. Berlin, online verfügbar unter <https://www.nabu.de/umwelt-und-ressourcen/ressourcenschonung/einzelhandel-und-umwelt/mehrweg/21967.html>, zuletzt aufgerufen am 27.06.2022.

Ostermayer, Axel; et al. (1999): Ökobilanz der PET-Stoffkreislaufflasche und anderer Verpackungssysteme. m Auftrag der PETCYCLE Arbeits- und Entwicklungsgemeinschaft GmbH Co. KG. Hg. v. ifeu Institut. Heidelberg.

Pladerer, Christian; Meissner, Markus; Dinkel, Fredy; Zschokke, Mischa; Dehoust, Günter; Schüler, Doris (2008): Vergleichende Ökobilanz verschiedener Bechersysteme beim Getränkeauschank an Veranstaltungen. Großveranstaltungen am Beispiel der Europameisterschaft UEFA EURO 2008 in Österreich und in der Schweiz und dem Fußballbundesligabetrieb in Deutschland. Österreichisches Ökologie-Institut; Carbotech AG; Öko-Institut. Wien, Basel, Berlin.

Plinke, Eckhard; Schonert, Marina; Meckel, Herrmann; Detzel, Andreas; Giegrich, Jürgen; Fehrenbach, Horst et al. (2000): Ökobilanz für Getränkeverpackungen II. Hauptteil. Umweltbundesamt. Dessau (TEXTE, 37/2000).

Postpischil, Rafael; Jacob, Klaus; Bär, Holger; Siemons, Anne; Keimyer, Friedhelm; Schumacher, Katja (2021):, Mit der Mehrwertsteuer und mit Verbrauchsteuern ökologisch lenken, 2021, S. 4 ff., online verfügbar unter [https://foes.de/publikationen/2021/2021-06\\_FFU\\_FOES\\_Oel\\_Report\\_Oekologische\\_Finanzreform.pdf](https://foes.de/publikationen/2021/2021-06_FFU_FOES_Oel_Report_Oekologische_Finanzreform.pdf), zuletzt aufgerufen am 27.06.2022.

PWC (2011): Mehrweg- und Recyclingsysteme für ausgewählte Getränkeverpackungen aus Nachhaltigkeitssicht – Eine Analyse der ökologischen, ökonomischen und sozialen Auswirkungen sowie Lösungsansätze zur Weiterentwicklung von Mehrweg- und Recyclingsystemen, Berlin, Juni 2011.

Rechtenwald, H. (2010): Was sind uns Essen und Trinken wert? In: Ernährungs Umschau, 2010, 11, mpm Fachmedien, Wiesbaden.

Rödig, L., Zimmermann, T., Reitz, A. (2020): Mehrwegversandverpackungssysteme im Business-to-Consumer und Business-to-Business Bereich. Hamburg, Januar 2020.

Sachverständigenrat für Umweltfragen (2020): Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa - Umweltgutachten 2020, Kapitel 3, Kreislaufwirtschaft: Von der Rhetorik zur Praxis, 2020, S. 109-194.

Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) [Hrsg.] (2020): Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa - Umweltgutachten 2020. Berlin, Kapitel 3 Kreislaufwirtschaft: Von der Rhetorik zur Praxis, S. 109-194.

Sailer, Prof. Dr. U. (2010): Megatrend Convenience: Eine nachfrageorientierte Potentialanalyse im Frühstückslieferdienst am Beispiel Frankfurt a. M. Trier, 2010.

Sauer, R. & Sauer, P. (2009): Die Zukunft des Gebindemarktes. Der Markttrend im Biersektor. Burgau, April 2009.

Schlautmann, Christoph (2010): Millionen-Gewinne durch Einwegpfand, in: Handelsblatt, 26.07.2010, online verfügbar unter <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/handel-konsumgueter/einzelhandel-millionen-gewinne-durch-einwegpfand/3499108-all.html>, zuletzt aufgerufen am 27.06.2022.

- Schmehl, Arndt (2014): Rechtmäßigkeit von Umweltsteuern am Beispiel des NABU-Vorschlags einer Getränkeverpackungssteuer, Gutachten im Auftrag des NABU – Naturschutzbund Deutschland e.V. Online verfügbar unter [https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/abfallpolitik/nabu-rechtsgutachten\\_getr\\_nkeverpackungssteuer.pdf](https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/abfallpolitik/nabu-rechtsgutachten_getr_nkeverpackungssteuer.pdf), zuletzt aufgerufen am 27.06.2022.
- Schmitz, S.; Oels, H.-J.; Tiedemann, A. (1995): Ökobilanz für Getränkeverpackungen. Teil B: Vergleichende Untersuchung der durch Verpackungssysteme für Frischmilch und Bier hervorgerufenen Umweltbeeinflussungen. Umweltbundesamt. Berlin (TEXTE, 52/95).
- Schonert, Martina; Motz, Gunther; Meckel, Herrmann; Detzel, Andreas; Giegrich, Jürgen; Ostermayer, Axel et al. (2002): Ökobilanz für Getränkeverpackungen II. Phase 2. Umweltbundesamt. Dessau (TEXTE, 51/2002). Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/oekobilanz-fuer-getraenkeverpackungen-ii-1>, zuletzt aufgerufen am 27.06.2022.
- Seitel, Jürgen (2012): Die Fortentwicklung der haushaltsnahen Wertstofffassung („Wertstofftonne“), AbfallR 2012, 111, 112
- Simon, Bálint; Amor, Mourad Ben; Földényi, Rita (2016): Life cycle impact assessment of beverage packaging systems: focus on the collection of post-consumer bottles. In: Journal of Cleaner Production 112, S. 238–248. DOI: 10.1016/j.jclepro.2015.06.008.
- SRU (2020): Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa. Umweltgutachten 2020. Unter Mitarbeit von Claudia Hornberg, Manfred Niekisch, Christian Calliess, Claudia Kemfert, Wolfgang Lucht, Lamia Messari-Becker und Vera Susanne Rotter. Hg. v. Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU). Berlin. Online verfügbar unter [https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01\\_Umweltgutachten/2016\\_2020/2020\\_Umweltgutachten\\_Entschlossene\\_Umweltpolitik.pdf;jsessionid=5BDD95F0425CF768D1F3886405C80C86.2\\_cid331?\\_blob=publicationFile&v=30](https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2016_2020/2020_Umweltgutachten_Entschlossene_Umweltpolitik.pdf;jsessionid=5BDD95F0425CF768D1F3886405C80C86.2_cid331?_blob=publicationFile&v=30), zuletzt aufgerufen am 27.06.2022.
- Stracke, S.; Homann, B. (2017): Branchenanalyse Getränkeindustrie. Marktentwicklung und Beschäftigung in der Brauwirtschaft, Erfrischungsgetränke- und Mineralbrunnenindustrie. Düsseldorf, Oktober 2017.
- Stroetmann, Clemens (2010): Erwartungen an eine 6. Novelle der Verpackungsverordnung, AbfallR 2010, 143, 149.
- Tua, Camilla; Biganzoli, Laura; Grosso, Mario; Rigamonti, Lucia (2019): Life Cycle Assessment of Reusable Plastic Crates (RPCs). In: Resources 8 (2), S. 110. DOI: 10.3390/resources8020110.
- Tua, Camilla; Grosso, Mario; Rigamonti, Lucia (2020): Reusing glass bottles in Italy: A life cycle assessment evaluation. In: Procedia CIRP 90, S. 192–197. DOI: 10.1016/j.procir.2020.01.094.
- Umweltbundesamt (2002): Einweg- und Mehrwegverpackung von Getränken – Bericht zum Untersuchungsabschnitt für das Bezugsjahr 2000. Dessau- Roßlau, Januar 2002.
- Umweltbundesamt (2005): Einweg- und Mehrwegverpackung von Getränken – Bericht zum Untersuchungsabschnitt für das Bezugsjahr 2003. Dessau- Roßlau, Januar 2005.
- Umweltbundesamt (2006): Einweg- und Mehrwegverpackung von Getränken – Bericht zum Untersuchungsabschnitt für das Bezugsjahr 2004. Dessau- Roßlau, April 2006.
- Umweltbundesamt (2008): Verbrauch von Getränken in Einweg- und Mehrweg-Verpackungen – Berichtsjahr 2006. Dessau- Roßlau, Januar 2008.
- Umweltbundesamt (2010): Bewertung der Verpackungsverordnung – Evaluierung der Pfandpflicht, Dessau- Roßlau, April 2010.
- Umweltbundesamt (2010): Verbrauch von Getränken in Einweg- und Mehrweg-Verpackungen – Berichtsjahr 2008. Dessau-Roßlau, April 2010.

Umweltbundesamt (2016): Abfüllung von Getränken im Mehrweg- und ökologisch vorteilhaften Einweggetränkeverpackungen 2014 – Berichtsjahr 2014. Dessau-Roßlau, April 2016.

Umweltbundesamt (2017): Bundesweite Erhebung von Daten zum Verbrauch von Getränken in Mehrweg- und ökologisch vorteilhaften Einweg-Getränkeverpackungen für die Jahre 2014 und 2015 – Bericht 2015. Dessau-Roßlau, Juni 2017.

Umweltbundesamt (2018): Verbrauch von Getränken in Mehrweg- und ökologisch vorteilhaften Einweggetränkeverpackungen – Bericht 2016. Dessau-Roßlau, Juni 2018.

Umweltbundesamt (2021): Trotz leichten Anstiegs: Mehrweg-Ziel nicht erreicht. Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/themen/trotz-leichten-anstiegs-mehrweg-ziel-nicht-erreicht>), zuletzt aufgerufen am 27.06.2022.

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) (2015): Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change- as contained in the report of the Conference of the Parties on its twenty-first session, FCCC/CP/2015/10/Add.1, Paris.

Wmp consult (2016): Zukunft der Getränkeindustrie. Forum Alkoholfreie Getränkeindustrie.

Zimmermann, Till; Bliklen, Rebecca (2020): Single-use vs. reusable packaging in e-commerce: comparing carbon footprints and identifying break-even points. In: GAIA - Ecological Perspectives for Science and Society 29 (3), S. 176–183. DOI: 10.14512/gaia.29.3.8.

Zimmermann, Till; Rödiger, Lisa (2021): Auf dem Weg zu praxistauglichen Mehrwegversandverpackungen für den Onlinehandel. das Projekt praxPACK. In: Müll und Abfall.

## Anhang

### A.1 Materialmengen nach Materialfraktionen

Tabelle 30: Füllgutverbrauch im B2C-Bereich nach Materialfraktion in Tonnen bzw. 1.000 Liter (Quelle: GVM)

Einsatzbereich	Anwendungsbereich	Füllgutverbrauch [t]	davon Mehrwegverpackungen					davon Einwegverpackungen				
			Glas	Kst.	PPK	Metall	Sonst.	Glas	Kst.	PPK	Metall	Sonst.
Getränke	Bier	6.524.209	5.109.797	-	-	18.027	-	43.257	438.479	-	914.649	-
	Erfrischungsgetränke	11.724.617	822.270	1.725.339	-	-	-	20.928	7.797.686	571.801	786.593	-
	Wässer	14.781.945	3.753.876	2.322.062	-	-	-	9.916	8.660.462	34.564	1.065	-
	Saft	1.957.193	235.986	2.142	-	-	-	63.162	808.079	846.820	1.004	-
	Wein	2.014.787	133.498	-	-	-	-	1.754.077	9.986	113.081	4.144	-
	Sonstige	515.601	740	-	-	-	-	488.696	14.333	66	11.767	-
Außer-Haus-Verzehr	Heißgetränke	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lebensmittel	Fleisch	1.026.931	-	349	-	-	-	-	299.647	726.934	-	-
	Molkereiprodukte	3.766.349	93.640	1.024	-	-	-	33.526	2.066.009	1.542.216	29.933	-
Versandhandel	Versandhandel	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Bemerkungen: (1) Die Angaben für Einweg beziehen sich auf Mehrwegsegmente. Einweg in Mehrwegsegmenten stellt eine Teilmenge über alle Füllgutsegmente dar.

**Tabelle 31: Packmitteleinsatz im B2C-Bereich nach Materialfraktion in 1.000 Stück**

Einsatzbereich	Anwendungsbereich	Packmittelanzahl [1.000 Stk]	davon Mehrwegverpackungen					davon Einwegverpackungen				
			Glas	Kst.	PPK	Metall	Sonst.	Glas	Kst.	PPK	Metall	Sonst.
Getränke	Bier	3.512.119	449.337	9.131	-	33	-	121.179	1.044.786	19.540	1.868.112	-
	Erfrischungsgetränke	13.259.821	200.937	139.527	-	-	-	69.220	9.567.325	868.345	2.414.467	-
	Wässer	9.265.873	273.936	140.058	-	-	-	15.653	8.779.052	53.946	3.228	-
	Saft	2.063.517	12.236	300.	-	-	-	132.749	1.078.611	835.690	3.932	-
	Wein	2.412.568	12.995	221	-	-	69	2.291.537	6.864	90.629	8.746	1.507
	Sonstige	1.703.752	441	-	-	-	-	1.513.732	152.085	330	37.164	-
Außer-Haus-Verzehr	Heißgetränke	2.931.566	-	599	-	-	-	-	1.150.281	1.780.660	-	26
Lebensmittel	Fleisch	3.725.088	-	698	-	-	-	-	993.923	2.730.466	-	-
	Molkereiprodukte	12.130.308	8.681	825	-	-	-	101.036	9.528.698	2.234.087	256.980	-
Versandhandel	Versandhandel	1.766.023	-	8	-	-	-	-	320.042	1.445.973	-	-

Bemerkungen:

(1) Das Verpackungsaufkommen in Mehrweg ist in Abhängigkeit der durchschnittlichen Lebensumlaufhäufigkeit angegeben und entspricht dem Mehrweg Zukauf.

(2) Die Angaben für Einweg beziehen sich auf Mehrwegsegmente. Einweg in Mehrwegsegmenten stellt eine Teilmenge über alle Füllgutsegmente dar.

(3) Die Packmittelanzahl weist die Anzahl der Hauptpackmittel ohne Nebenbestandteile aus.

**Tabelle 32: Verpackungsverbrauch im B2C-Bereich nach Materialfraktion in Tonnen**

Einsatzbereich	Anwendungsbereich	Verpackungsverbrauch [t]	davon Mehrwegverpackungen					davon Einwegverpackungen				
			Glas	Kst.	PPK	Metall	Sonst.	Glas	Kst.	PPK	Metall	Sonst.
Getränke	Bier	302.118	158.515	14.336	20.570	22.986	1.829	23.219	23.611	1.917	35.135	-
	Erfrischungsgetränke	439.525	79.864	26.116	4.037	3.108	-	10.931	246.144	29.133	40.193	-
	Wässer	437.189	136.023	45.298	11.391	4.234	-	5.082	223.663	11.432	66	-
	Saft	100.959	5.481	205	536	655	-	28.389	36.992	28.088	613	-
	Wein	861.540	5.651	268	217	285	131	833.717	3.263	9.011	5.092	3.906
	Sonstige	360.351	119		3	6		352.224	2.361	3.359	2.279	
Außer-Haus-Verzehr	Heißgetränke	32.727	-	17	-	-	-	-	10.731	21.826	-	153
Lebensmittel	Fleisch	16.740	-	88	-	-	-	-	4.657	11.995	-	-
	Molkereiprodukte	158.894	2.648	644	241	1.086	-	15.968	80.880	50.350	7.076	-
Versandhandel	Versandhandel	462.654	-	2	-	-	-	-	10.112	452.539	-	-

Bemerkungen:

- (1) Das Verpackungsaufkommen in Mehrweg ist in Abhängigkeit der durchschnittlichen Lebensumlaufhäufigkeit angegeben und entspricht dem Mehrweg Zukauf.
- (2) Die Angaben für Einweg beziehen sich auf Mehrwegsegmente. Einweg in Mehrwegsegmenten stellt eine Teilmenge über alle Füllgutsegmente dar.
- (3) Verpackungsaufkommen Mehrweg inkl. Einwegbestandteile.

**Tabelle 33: Füllgutverbrauch im B2B-Bereich nach Materialfraktion in Tonnen bzw. 1.000 Liter**

Einsatzbereich	Anwendungsbereich	Füllgutverbrauch [t]	Davon Mehrwegverpackungen					Davon Einwegverpackungen				
			Glas	Kst.	PPK	Metall	Sonst.	Glas	Kst.	PPK	Metall	Sonst.
Getränke	Bier	1.308.131	-	-	-	1.308.131	-	-	-	-	-	-
	Erfrischungsgetränke	336.393	-	-	-	336.393	-	-	-	-	-	-
	Saft	4.610	-	-	-	4.610	-	-	-	-	-	-
	Wässer	72.512	-	34.776	-	37.736	-	-	-	-	-	-
	Wein	5.821	-	-	-	5.821	-	-	-	-	-	-
	Sonstige	1.201	-	565	-	-	-	-	636	-	-	-
Kraftfahrzeuge	Ersatzteile	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Sonstige	394.036	-	14.096	-	204.326	-	-	145.572	-	30.042	-
Chemische Erzeugnisse	Bauchemie	1.190.641	-	45.780	-	33.017	-	251	237.449	296.628	577.515	-
	Sonstige chemische Erzeugnisse	785.395	-	1.457	-	357.688	-	22.452	294.383	754	108.661	-
Lebensmittel	Backwaren	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Eier	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Fisch	126.717	-	14.004	-	-	-	-	109.711	3.002	-	-
	Fleisch	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Deutscher Honig	17.558	-	17.558	-	-	-	-	-	-	-	-

TEXTE Förderung von Mehrwegverpackungssystemen zur Verringerung des Verpackungsverbrauchs – Mögliche Maßnahmen zur Etablierung, Verbreitung und Optimierung von Mehrwegsystemen – Teilbericht 1

Einsatzbereich	Anwendungsbereich	Füllgutverbrauch [t]	Davon Mehrwegverpackungen					Davon Einwegverpackungen				
			Glas	Kst.	PPK	Metall	Sonst.	Glas	Kst.	PPK	Metall	Sonst.
	Molkereiprodukte	522.459	-	214.947	-	-	-	-	181.943	125.569	-	-
	Obst und Gemüse	8.424.565	-	2.555.413	-	-	6.453	-	1.837.752	3.453.769	-	571.179
	Sonstige Lebensmittel	112.453	-	6.685	-	-	-	-	38.102	67.666	-	-
Bau, Elektro	Teppiche	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Sonst. Bauelemente	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Textilindustrie	Textilien	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Agrarerzeugnisse und Pflanzenschutz	Pflanzen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Pflanzenschutz	686.701	-	110.499	-	-	-	81	561.978	-	14.142	-
	Sonstige Agrarerzeugnisse	2.598.465	-	480.645	-	-	-	-	682.396	1.435.424	-	-
Versandhandel	Versandhandel	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sonstiges	Sonstiges	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Bemerkungen:

(1) Die Angaben für Einweg beziehen sich auf Mehrwegsegmente. Einweg in Mehrwegsegmenten stellt eine Teilmenge über alle Füllgutsegmente dar.

**Tabelle 34: Packmitteleinsatz im B2B-Bereich nach Materialfraktion in 1.000 Stück**

Einsatzbereich	Anwendungsbereich	Packmittelanzahl [1.000 Stk]	Davon Mehrwegverpackungen					Davon Einwegverpackungen				
			Glas	Kst.	PPK	Metall	Sonst.	Glas	Kst.	PPK	Metall	Sonst.
Getränke	Bier	85.708	-	-	-	136	-	-	-	85.572	-	-
	Erfrischungsgetränke	441.475	-	-	-	479	-	-	154.046	286.949	-	-
	Saft	109.827	-	-	-	25	-	-	-	109.802	-	-
	Wässer	80.213	-	251	-	126	-	-	-	79.836	-	-
	Wein	348.491	-	-	-	3	-	-	-	348.487	-	-
	Sonstige	169.686	-	0	-	-	-	-	1.125	168.561	-	-
Kraftfahrzeuge	Ersatzteile für Kfz	10.415	-	9.442	-	-	-	281	-	-	691	-
	Sonstige	70.881	-	114	-	473	-	-	65.094	4.452	748	-
Chemische Erzeugnisse	Bauchemie	229.692	-	103	-	106	-	-	840	42.700	25.357	160.586
	Sonstige chemische Erzeugnisse	329.592	-	1	-	830	-	-	116.752	152.713	19.500	39.796
Lebensmittel	Backwaren	213.017	-	31.198	-	-	-	-	-	-	181.819	-
	Eier	36.048	-	279	-	-	-	-	-	-	35.769	-
	Fisch	169.123	-	110	-	-	-	-	-	130.274	38.740	-
	Fleisch	97.964	-	11.234	-	-	-	-	-	-	86.729	-
	Deutscher Honig	1.314	-	339	-	-	-	-	-	-	975	-

Einsatzbereich	Anwendungsbereich	Packmittelanzahl [1.000 Stk]	Davon Mehrwegverpackungen					Davon Einwegverpackungen				
			Glas	Kst.	PPK	Metall	Sonst.	Glas	Kst.	PPK	Metall	Sonst.
	Molkereiprodukte	808.371	-	255	-	-	-	-	38.901	769.214	-	-
	Obst und Gemüse	872.306	-	13.945	-	-	233	-	103.844	604.702	-	149.582
	Sonstige Lebensmittel	48.543	-	158	-	-	-	-	11.386	37.000	-	-
Bau, Elektro	Teppiche	1.113	-	200	-	-	-	-	-	913	-	-
	Sonst. Bauelemente	1.574	-	38	-	-	-	-	-	1.536	-	-
Textil-industrie	Textilien	186.152	-	431	1.561	-	-	-	112.333	71.827	-	-
Agrarerzeugnisse und Pflanzenschutz	Pflanzen	121.794	-	16.522	-	-	-	-	104.058	1.214	-	-
	Pflanzenschutz	36.621	-	42	-	-	-	594	28.096	4.585	3.305	-
	Sonstige Agrarerzeugnisse	81.449	-	206	-	-	-	--	22.360	58.883	-	-
Versandhandel	Versandhandel	718.527	-	1	-	-	-	-	-	718.526	-	-
Sonstiges	Sonstiges	5.728	-	-	398	-	-	-	-	5.330	-	-
Unspezifiziert		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Bemerkungen:

- (1) Das Verpackungsaufkommen in Mehrweg ist in Abhängigkeit der durchschnittlichen Lebensumlaufhäufigkeit angegeben und entspricht dem Mehrweg Zukauf.
- (2) Die Angaben für Einweg beziehen sich auf Mehrwegsegmente. Einweg in Mehrwegsegmenten stellt eine Teilmenge über alle Füllgutsegmente dar.
- (3) Die Packmittelanzahl weist die Anzahl der Hauptpackmittel ohne Nebenbestandteile aus.

**Tabelle 35: Verpackungsverbrauch im B2B-Bereich nach Materialfraktion in Tonnen**

Einsatzbereich	Anwendungsbereich	Verpackungsverbrauch [t]	Davon Mehrwegverpackungen					Davon Einwegverpackungen				
			Glas	Kst.	PPK	Metall	Sonst.	Glas	Kst.	PPK	Metall	Sonst.
Getränke	Bier	12.109	-	-	-	1.359	-	-	-	10.750	-	-
	Erfrischungsgetränke	34.489	-	-	-	1.822	-	-	2.865	29.802	-	-
	Saft	11.858	-	-	-	96	-	-	23	11.739	-	-
	Wässer	9.764	-	628	-	478	-	-	-	8.658	-	-
	Wein	99.401	-	-	-	25	-	-	443	98.933	-	-
	Sonstige	36.710	-	4	-	-	-	-	29	36.677	-	-
Kraftfahrzeuge	Ersatzteile für Kfz	21.300	-	9.442	-	-	-	11.241	-	335	282	-
	Sonstige	22.231	-	329	-	8.466	-	-	9.199	2.009	2.228	-
Chemische Erzeugnisse	Bauchemie	60.434	-	308	-	1.779	-	166	7.136	6.514	44.532	-
	Sonstige chemische Erzeugnisse	53.460	-	23	-	12.176	-	10.148	15.614	5.396	10.103	-
Lebensmittel	Backwaren	92.285	-	41.903	-	-	-	-	-	50.382	-	-
	Eier	23.367	-	475	-	-	-	-	-	22.892	-	-
	Fisch	10.283	-	137	-	-	-	-	4.640	5.506	-	-
	Fleisch	57.827	-	19.638	-	-	-	-	1.041	37.148	-	-
	Deutscher Honig	348	-	185	-	-	-	-	-	163	-	-

Einsatzbereich	Anwendungsbereich	Verpackungsverbrauch [t]	Davon Mehrwegverpackungen					Davon Einwegverpackungen				
			Glas	Kst.	PPK	Metall	Sonst.	Glas	Kst.	PPK	Metall	Sonst.
	Molkereiprodukte	113.943	-	854	-	-	-	-	10.078	103.009	2	-
	Obst und Gemüse	498.254	-	20.423	-	-	466	-	8.215	382.693	-	86.456
	Sonstige Lebensmittel	7.807	-	434	-	-	-	-	1.064	6.308	-	-
Bau, Elektro	Teppiche	707	-	105	-	-	-	-	0	602	-	-
	Sonst. Bauelemente	1.024	-	20	-	-	-	-	-	1.004	-	-
Textilindustrie	Textilien	38.313	-	14.094	579	-	-	-	3.918	19.722	-	-
Agrarerzeugnisse und Pflanzenschutz	Pflanzen	8.579	-	7.192	-	-	-	-	940	447	-	-
	Pflanzenschutz	8.464	-	135	-	-	-	63	6.231	568	1.467	-
	Sonstige Agrarerzeugnisse	11.463	-	663	-	-	-	-	4.503	6.229	68	-
Versandhandel	Versandhandel	372.382	-	3	-	-	-	-	-	372.379	-	-
Sonstiges	Sonstiges	1.875	-	-	453	-	-	-	-	1.422	-	-

Bemerkungen:

- (1) Das Verpackungsaufkommen in Mehrweg ist in Abhängigkeit der durchschnittlichen Lebensumlaufhäufigkeit angegeben und entspricht dem Mehrweg Zukauf.
- (2) Die Angaben für Einweg beziehen sich auf Mehrwegsegmente. Einweg in Mehrwegsegmenten stellt eine Teilmenge über alle Füllgutsegmente dar.
- (3) Verpackungsaufkommen Mehrweg inkl. Einwegbestandteile.

## **A.2 Tabellen zur Entwicklung des Mehrweganteils bei Getränkeverpackungen**

**Tabelle 36: Entwicklung der Anteile von Mehrweg- und Einweggetränkeverpackungen für bepfandete Getränkesegmente 2000 bis 2019 (Quelle: GVM)**

Getränkesegment	Anteile	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Wässer	Anteil MW	81,0%	74,0%	68,3%	73,0%	67,6%	60,9%	52,6%	47,0%	45,1%	43,6%	43,1%	41,7%	40,5%	40,6%	40,6%	39,4%	38,4%	38,1%	38,8%	40,8%
	Anteil EW	19,0%	26,0%	31,7%	27,0%	32,4%	39,1%	47,4%	53,0%	54,9%	56,4%	56,9%	58,3%	59,5%	59,4%	59,4%	60,6%	61,6%	61,9%	61,2%	59,2%
Bier inkl. Biermischgetränke	Anteil MW	72,8%	70,8%	68,0%	89,2%	87,8%	88,5%	87,1%	85,2%	87,1%	88,5%	88,1%	87,5%	86,2%	85,9%	83,6%	82,9%	82,1%	81,9%	79,5%	78,7%
	Anteil EW	27,2%	29,2%	32,0%	10,8%	12,2%	11,5%	12,9%	14,8%	12,9%	11,5%	11,9%	12,5%	13,8%	14,1%	16,4%	17,1%	17,9%	18,1%	20,5%	21,3%
Erfrischungsgetränke	Anteil MW	58,0%	52,6%	46,0%	52,2%	49,7%	43,1%	37,8%	33,6%	30,1%	30,4%	29,0%	28,3%	27,8%	26,5%	26,9%	27,3%	25,1%	23,1%	22,0%	21,7%
	Anteil EW	42,0%	47,4%	54,0%	47,8%	50,3%	56,9%	62,2%	66,4%	69,9%	69,6%	71,0%	71,7%	72,2%	73,5%	73,1%	72,7%	74,9%	76,9%	78,0%	78,3%
Alkoholhaltige Mischgetränke	Anteil MW					25,7%	24,7%	31,8%	23,1%	21,2%	15,7%	14,3%	11,7%	9,6%	8,2%	5,9%	5,8%	5,9%	5,7%	5,8%	5,1%
	Anteil EW					74,3%	75,3%	68,2%	76,9%	78,8%	84,3%	85,7%	88,3%	90,4%	91,8%	94,1%	94,2%	94,1%	94,3%	94,2%	94,9%
Summe Getränke	Anteil MW	70,4%	65,6%	60,3%	69,7%	66,3%	61,3%	55,6%	51,2%	49,5%	49,2%	47,9%	46,7%	45,7%	45,1%	45,4%	44,3%	42,8%	42,2%	41,2%	41,8%
	Anteil EW	29,6%	34,4%	39,7%	30,3%	33,7%	38,7%	44,4%	48,8%	50,5%	50,8%	52,1%	53,3%	54,3%	54,9%	54,6%	55,7%	57,2%	57,8%	58,8%	58,2%

Bis 2018 erfolgt die Auswertung nach den Vorgaben der VerpackV, ab 2019 nach den Richtlinien des VerpackG

**Tabelle 37: Entwicklung der Verbrauchsmengen von Mehrweg- und Einweggetränkeverpackungen für bepfandete Getränkesegmente 2000 bis 2019 in Mio. Litern (Quelle: GVM)**

	Getränk esegme nte	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Wässer	MW	7.841	7.645	7.520	8.716	8.280	7.538	6.841	6.219	5.923	5.750	5.681	5.638	5.523	5.659	5.699	5.787	5.787	5.718	6.022	6.025
	EW	1.844	2.682	3.486	3.227	3.968	4.832	6.154	7.034	7.208	7.454	7.502	7.872	8.119	8.281	8.326	8.915	9.285	9.277	9.496	8.726
Bier inkl. Biermisch getränke	MW	6.266	6.024	5.545	6.827	6.523	6.512	6.539	6.432	6.473	6.500	6.231	6.141	5.947	5.799	5.654	5.561	5.463	5.427	5.305	5.149
	EW	2.340	2.479	2.611	824	907	842	971	1.115	953	843	844	881	949	948	1.112	1.150	1.192	1.203	1.369	1.392
Erfrischun gsgetränk e	MW	7.206	6.726	6.301	6.838	5.252	4.634	4.212	3.799	3.440	3.429	3.362	3.359	3.218	3.021	3.047	2.985	2.737	2.435	2.511	2.450
	EW	6.325	6.899	8.076	7.761	5.305	6.106	6.920	7.502	7.992	7.859	8.240	8.498	8.345	8.376	7.852	7.948	8.177	8.127	8.883	8.828
Alk.Misch getränke	MW	-	-	-	-	14	3	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	EW	-	-	-	-	41	10	5	5	5	5	6	7	7	8	8	8	10	11	12	13

Bis 2018 erfolgt die Auswertung nach den Vorgaben der VerpackV, ab 2019 nach den Richtlinien des VerpackG

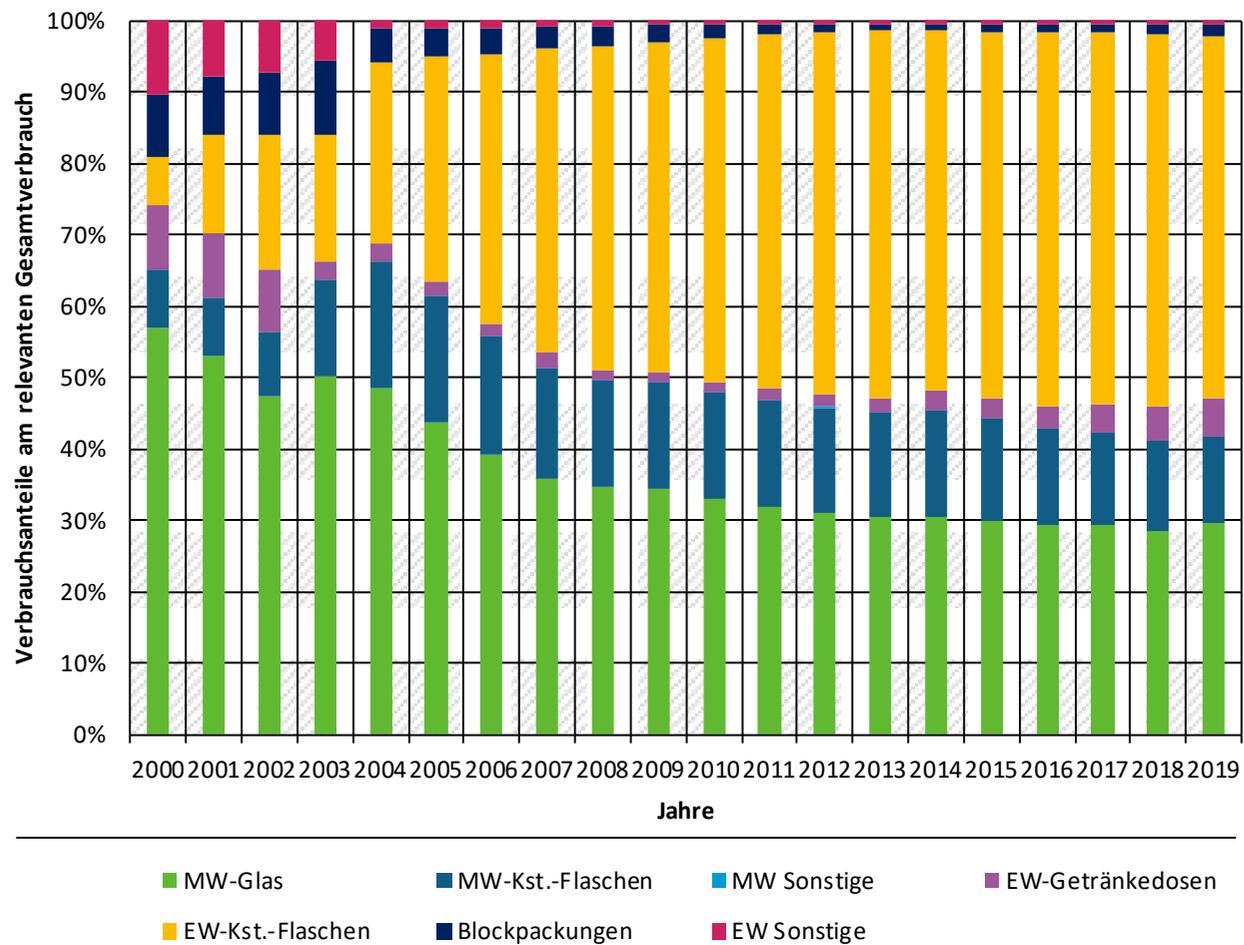
**Tabelle 38: Entwicklung der Verbrauchsmengen von Mehrweg- und Einweggetränkeverpackungen für nicht-pfandpflichtige Getränkesegmente 2014 bis 2019 in Mio. Litern (Quelle: GVM)**

Getränkesegment	Getränkesegmente	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Säfte, Nektare	MW	317	295	281	283	284	285
	EW	2.453	2.613	2.628	2.509	2.467	2.327
Diätetische Getränke	MW	0	0	0	0	0	0
	EW	22	19	20	20	20	19
Wein	MW	155	159	151	142	135	120
	EW	1.721	1.851	1.861	1.917	1.887	1.878
Sekt	MW	0	0	0	0	0	0
	EW	381	302	302	286	284	436
Spirituosen	MW	0	0	0	0	0	0
	EW	466	469	492	478	497	497
Milch, Milchgetränke	MW	57	56	57	57	58	71

Getränkesegment	Getränkesegmente	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	EW	4.843	4.879	4.911	4.820	4.799	4.664

Bis 2018 erfolgt die Auswertung nach den Vorgaben der VerpackV, ab 2019 nach den Richtlinien des VerpackG.

Abbildung 36: Verbrauchsanteile der Getränkegebinde in pfandpflichtigen Getränkesegmenten 2000-2019



Quelle: eigene Darstellung, GVM

Quelle: eigene Darstellung, GVM