

**Quo vadis „Verpackungsverordnung“
– was bringt die Zukunft?**

von

RA Johannes Bohl

Fachanwalt für Verwaltungsrecht

**Vortrag vor dem Förderkreis Umweltschutz in Unterfranken FUU e.V.
im Mineralbrunnen Bad Brückenau GmbH am 22.10.2001**

Johannes Bohl * **
Rechtsanwalt und
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Christine Martin * **
Rechtsanwältin

Ulrich Oppelt
Rechtsanwalt

Jutta Kronewald M.A.
Rechtsanwältin

Dr. jur. Christian Szidzek
Rechtsanwalt

Franz-Ludwig-Straße 9
97072 Würzburg

Telefon: (09 31) 7 96 45-0
Telefax: (09 31) 7 96 45-50

E-Mail: info@bohl-martin.de
Internet: www.bohl-martin.de

* auch zugelassen beim
OLG Bamberg und BayObLG München

** zugelassene Gütestelle nach dem Bayer. Schlichtungsgesetz

1. Einleitung

In den letzten Jahre war es um das Thema Verpackungsabfall in der Öffentlichkeit ruhig geworden. Die Mülltrennung, die für den Privathaushalt im Wesentlichen die gesonderte Erfassung von Verpackungsabfällen über die gelbe Tonne bzw. den gelben Sack erfolgt, wurde zur eingeübten Praxis. Die Möglichkeit, sog. Umverpackungen unmittelbar beim Handel zurückzulassen, wird von den Verbrauchern kaum genutzt. Gestützt auf das aggressive Marketing großer Getränkehersteller und dem schwindenden Umweltbewußtsein der Bevölkerung bei der Müllvermeidung hat der Anteil der Einweg-Getränkeverpackungen einen schleichenden, aber stetigen Anstieg erlebt. Dies macht das Thema „Verpackungsverordnung“ besonders unter dem Stichwort „Dosenpfand“ wieder aktuell.

Rechtsgrundlage für die Zulässigkeit der Einwegverpackungen und ihre Verwertung ist die Verpackungsverordnung.¹ Die ursprüngliche Fassung der Verpackungsverordnung wurde erstmals in 1991 noch auf Grundlage des Abfallgesetzes erlassen. Die aktuelle Fassung der Verpackungsverordnung stammt vom 21.08.1998 und wurde seitdem dreimal geändert. Sie kann z.B. auch im Internet abgerufen werden.²

2. Rechtsgrundlagen

Die aktuelle Verpackungsverordnung stützt sich auf zahlreiche Ermächtigungen im Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz und dient der Umsetzung der Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlament und des Rates vom 20.12.1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle (ABl. EG Nr. L 365 S. 10). Im Einzelnen beruht sie auf folgenden Vorschriften:

- § 6 Abs. 1 Satz 4 KrW-/AbfG
- § 23 Ziff. 1, 2 und 6 KrW-/AbfG
- § 24 Abs.1 Ziff. 2, 3 und 4 und Abs. 2 Ziff. 1 KrW-/AbfG
- § 57 i.V. mit § 59 KrW-/AbfG
- § 7 Abs. 1 Ziff. 3 KrW-/AbfG
- § 12 Abs. 1 KrW-/AbfG
- Richtlinie 94/62/EG

¹ BGBl. III/FNA 2129-27-2-10 (letzte Änderung: BGBl. I, 2000, S. 1344)

² http://www.umweltrecht.de/recht/abfall/verpack.vo/vpv_ges.htm

3. Gliederung der Verpackungsverordnung

a) Abschnitt I: Abfallwirtschaftliche Ziele, Anwendungsbereich und Begriffsbestimmungen

Die Verordnung bezweckt, die Auswirkungen von Abfällen aus Verpackungen auf die Umwelt zu vermeiden oder zu verringern, wobei sie die Priorität auf die Vermeidung legt und erst in zweiter Linie die Verwertung verfolgt. Gleichwohl kann auch aus der Verpackungsverordnung kein rechtlich zwingender Vorrang der Vermeidung vor der Verwertung im Einzelfall abgeleitet werden. Derartige politische Zielsetzungen wurden bewußt weder durch das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz noch die Verpackungsverordnung umgesetzt.

Für Verpackungsabfälle strebt die Verpackungsverordnung insgesamt eine stoffliche Verwertung von 45% bei einer Gesamtverwertung von 65% bis zum 30.06.2001 an. Diese für den gesamten Verpackungsbereich geltende Zielvorgabe ist nicht mit rechtlichen Sanktionen verbunden, sie wird in der Verwertungspraxis unter den heutigen tatsächlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen gleichwohl tatsächlich erreicht. Hier kommt der Verpackungsindustrie zur Hilfe, daß seit Inkrafttreten des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz zahlreiche Entsorgungsvorgänge nunmehr als Verwertungsmaßnahmen akzeptiert werden, die zuvor diese Stellung nicht hatten. Hierin liegt ein wesentlicher Kritikpunkt am Abfallrecht.

b) Abschnitt II: Rücknahme-, Pfanderhebungs- und Verwertungspflichten

c) Abschnitt III: Herstellen, Inverkehrbringen und Kennzeichnen von Verpackungen

Die Regelungen im Abschnitt III beruhen auf der im Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz in §§ 22 ff. geschaffenen „Produktverantwortung“. Die Erkenntnis, daß letztlich jedes Wirtschaftsgut später einmal zu Abfall wird, führt dazu, den Umweltschutz schon auf den Zeitpunkt der Herstellung und des Inverkehrbringens vorzuverlagern, um später die stoffliche oder energetische Verwertung zu erleichtern. Die Verpackungsverordnung verfolgt diesen Zweck zum einen durch die Bestimmung von Höchstwerten für den Schwermetallgehalt (§ 13 VerpackV) und durch die (leider nur eingeschränkte) Kennzeichnungspflicht (§ 14 VerpackV i.V. mit Anhang III).

d) Abschnitt IV: Ordnungswidrigkeiten, Übergangs- und Schlußbestimmungen

4. Änderungen der Novelle 2000

Mit der Änderungsverordnung vom 20.08.2000³ wurden Ausnahmen von den Schwermetallgrenzwerten für Kunststoffkästen und Kunststoffpaletten geregelt. Diese stehen zwar im Widerspruch zum Wortlaut der Richtlinie 94/62/EG vom 20.12.1994, dort sind Ausnahmen dieser Art nicht vorgesehen. Die Änderung war jedoch notwendig geworden, weil der Europäische Gerichtshof entschieden hatte, daß die in der Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle festgelegten Schwermetallgrenzwerte nicht für Kunststoffkästen und -paletten gelten.

Die Ausnahmen erscheinen auch sinnvoll, um den Einsatz von Sekundärrohstoffen aus der Kunststoffwiederverwertung sicherzustellen. Hinzu kommt, daß die Kunststoffkisten und -paletten in der Regel eine lange Lebensdauer haben. Die Abwägung zwischen Ressourcenschonung und Schadstoffreduzierung spricht wohl für die Ausnahme. Nach der Neufassung des § 13 Abs. 3 VerpackV gelten die festgelegten Schwermetallgrenzwerte nicht für Kunststoffkästen und -paletten. Die detaillierten technischen Regelungen hierzu finden sich im neu angefügten Anhang II.

5. Pfanderhebungspflichten

a) Grundsatz

§ 8 VerpackV regelt als Grundsatz, daß für Getränkeverpackungen ein Pfand zu erheben ist (sog. „Dosenpfand“). Für Einwegverpackungen ist die Höhe des Pfandes auf 0,50 DM (über 1,5 l Füllvolumen 1,00 DM) festgelegt. Dieses Zwangspfand gilt für alle Handelsstufen.

Der Grundsatz der Pfanderhebungspflicht für Getränkeverpackungen ist bislang jedoch nicht umgesetzt. Das gesetzliche Pfand beträgt 0,50 DM bzw. 1,00 DM. Es soll über die Kosten der Rücknahme an den Handel zu einem Rückgang der Einwegverpackungen führen. Da Rücknahmesysteme Kosten auslösen, hofft der Gesetzgeber auf höhere Endprei-

³ BGBl. I, S. 1344

se, die den Endverbraucher abschrecken bzw. die Mehrweggebinde konkurrenzfähig erhalten.

b) Befreiung von Pfandpflichten

Von der Verpflichtung zu einem Pfand bestehen für Einwegverpackungen jedoch Befreiungsmöglichkeiten. § 9 Abs. 1 VerpackV bestimmt, daß ein Pfand nicht anfällt, wenn sich der Verpackungshersteller an einem System nach § 6 Abs. 3 VerpackV (z.B. DSD, „Grüner Punkt“) beteiligt. Die damit ausgesprochene Befreiung gilt jedoch nur, wenn dauerhaft die Mehrwegquote von 72% für Bier, Mineralwasser, kohlenensäurehaltige Erfrischungsgetränke, Fruchtsäfte und Wein eingehalten wird. Ansonsten tritt im zweiten Jahr nach dem Unterschreiten der Quote automatisch nach Ablauf von sechs Monaten ab der Veröffentlichung der Zahl die Pfanderhebungspflicht ein. Auch ist dann die Teilnahme der Getränkeverpackungen an dem System nach § 6 Abs. 3 VerpackV nicht mehr zulässig.

Die Befreiungsmöglichkeit des § 9 VerpackV war die zwischen Bundesregierung und Bundesrat am meisten umstrittene Norm der Verordnung. Die Bundesregierung hatte in ihrem Entwurf⁴ noch keine dem Abs. 2 entsprechende Norm vorgesehen, die der Stützung des ökologisch in der Regel günstigeren Mehrweganteils gegenüber der verwerteten Einwegverpackung dienen soll. Die Kritiker sahen vor allem in den von § 6 Abs. 3 angesprochenen dualen System eine Gefährdung der Mehrwegsysteme, weshalb der Bundesrat auf einer dahingehenden Regelung bestand.⁵

§ 9 Abs. 2 VerpackV dient der Stabilisierung des Anteils an Mehrwegverpackungen für Getränke, der 1991 für das Bundesgebiet vor dem 03.10.1990 auf durchschnittlich 72% geschätzt wurde.⁶ Die Bezugnahme auf den Mehrweganteil des Jahres 1991 im Einzugsgebiet, d.h. im jeweiligen Bundesland, ist für die neuen Bundesländer umweltpolitisch deshalb unzweckmäßig, weil dort wegen des Zusammenbruchs des SERO-Systems und den noch wenig stabilisierten neuen Mehrwegsystemen die Mehrwegquoten gerade in diesem Jahr einen Tiefstand erreicht hatten. Bestrebungen, den Stichtag auf das Jahr 1990 vorzulegen, verdienen deshalb Unterstützung. Die genannte durchschnittliche Mehrwegquote von 72% ist vor allem dem Anteil der Mehrwegverpackungen bei Bier, Mineralwasser und kohlenensäurehaltigen Erfrischungsgetränken zu verdanken, der 1985 bei 87,4%, 90% bzw.

⁴ BR-Drucks. 817/90

⁵ BR-Drucks. 236/91, S. 21

⁶ Umweltbundesamt, Jahresbericht 1990, S. 228

76,5% lag, während z.B. bei Wein 1987 der Mehrweganteil nur bei § 37,5% (1991: 35%) lag, also seit Jahren gesunken war⁷.

Abgrenzungsprobleme gab es beim Begriff der Erfrischungsgetränke um die Frage, ob sog. „Multivitamin-Drinks“ und „Blutorangen-Drinks“ trotz eines geringfügigen Molkeanteils noch Erfrischungsgetränke sind oder unter den Begriff „Milch“ fallen, dem im § 9 Abs. 2 Satz 1, 2. Halbs. VerpackV eine Sonderrolle zugestanden wurde⁸.

c) Verwertungsquote

Die Verpackungsverordnung gibt als Zielvorgaben für die verschiedenen Verpackungsarten bestimmte Verwertungsquoten vor. Die Entwicklung dieser Vorgaben ist auf dem nachfolgenden Schaubild dargestellt.

	1.1.93	1.7.95	1.1.96*	1.1.99*
<i>Glas</i>	42 %	72 %	70 %	75 %
<i>Weißblech</i>	26 %	72 %	70 %	70 %
<i>Aluminium</i>	18 %	72 %	50 %	60 %
<i>Pappe, Karton</i>	18 %	64 %	60 %	70 %
<i>Papier</i>	18 %	64 %	60 %	70 %
<i>Kunststoff</i>	9 %	64 %	50 %	60 %
<i>Verbunde</i>	6 %	64 %	50 %	60 %

** Für 1996 nachträglich (!) durch die Novellierung der VerpackungsVO am 24.6.1998 beschlossen.*

Die für Getränkeverpackungen vorgesehene Mehrwegquote von 72% wird nach wie vor nicht erreicht. Während in den ersten Jahren nach 1991 die Mehrwegquote noch fast bei 72% lag, ist sie seit 1998 drastisch gesunken. Über das Unterschreiten der Mehrwegquote im Jahre 1999 besteht zwischen den Beteiligten Einigkeit. Die Zahlen des Dualen Systems Deutschland (DSD) wie auch des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reak-

⁷ Bundesregierung in: Der Städtetag 1987, 302; Antwort der Bundesregierung auf die Anfrage von Weyel v. 03.04.1991, BT-Drucks. 12/352

⁸ vgl. den Streit zwischen Müller-Milch und Freistaat Bayern, Bayer. LT-Drucks. 12/2749

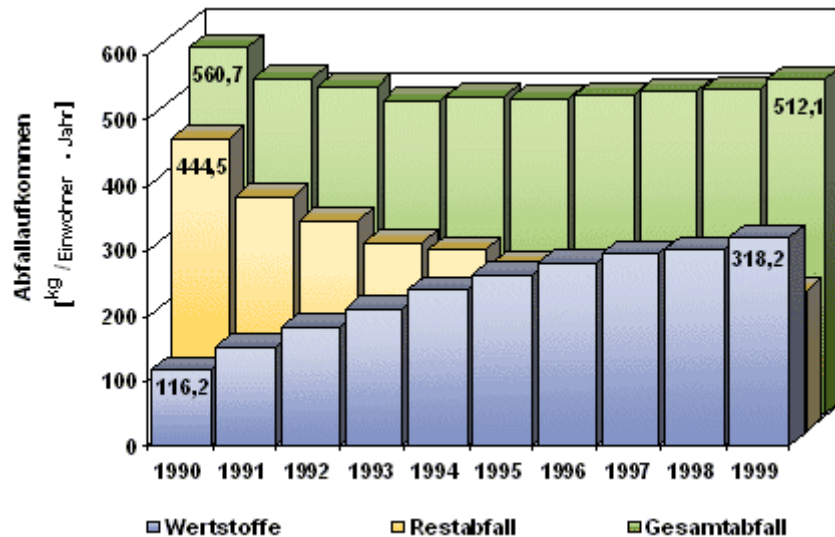
torsicherheit liegen insoweit auf gleicher Linie. Die aufgeschlüsselten Zahlen sind in der nachfolgenden Tabelle dargestellt.

Getränkereich	1991	1997	1998	1999
Getränke insgesamt (ohne Milch)	71,69	71,33	70,13	68,68
Mineralwasser	91,33	88,31	87,44	84,94
Fruchtsäfte und andere Getränke ohne CO ₂	34,56	36,81	35,66	34,84
Erfrischungsgetränke mit CO ₂	73,72	77,76	77,02	74,81
Bier	82,16	77,88	76,14	74,90
Wein	28,63	28,10	26,20	26,75
Pasteur. Konsummilch insgesamt	26,27	30,21	25,0	21,9
Mehrweg	24,17	17,99	15,2	13,2
Schlauchbeutel	2,10	12,22	9,7	8,7

Der Anteil der Mehrwegverpackungen liegt aktuell deutlich unter 68%. Da der Trend zum Rückgang des Mehrwegsystems unvermindert anhält, gehen derzeit alle Beteiligten davon aus, daß auch für das Jahr 2000 die Quote von 72% unterschritten wird. Inoffiziell wird eine Mehrwegquote von nur noch ca. 66% bestätigt. Das würde dann das Rechtsfolgensystem des § 9 Abs. 2 VerpackV auslösen, da die Befreiungsregelung des § 9 Abs. 1 VerpackV dann entfällt. Somit wäre sechs Monate nach Veröffentlichung der Zahlen für 2000 das sog. „Dosenpfand“ zu erheben.

d) Abfallaufkommen in Bayern

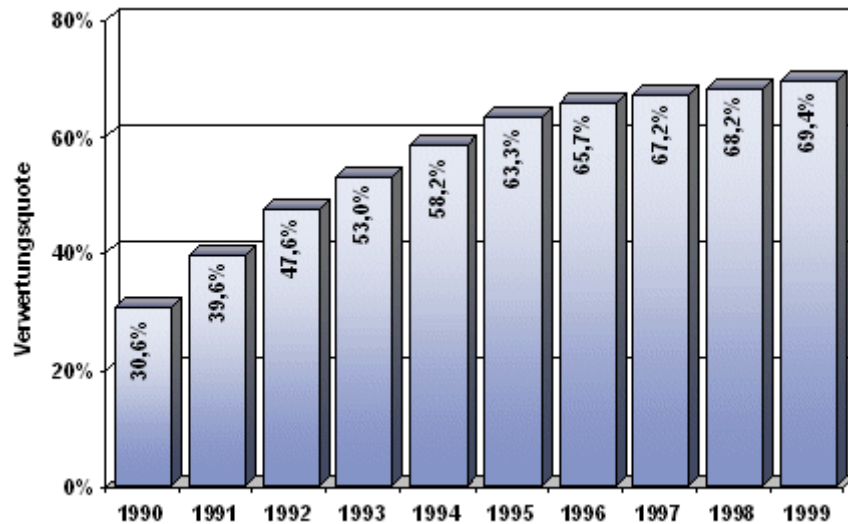
Die nachfolgende Graphik zeigt das Abfallaufkommen in Bayern in den Jahren 1990 bis 1999 auf.



Die Gesamtabfallbilanz in Bayern zeigt, daß das Abfallaufkommen im Wesentlichen auf dem Niveau von 1990 verharrt. Jedoch haben sich die Anteile des verwertbaren bzw. verwerteten Abfalls und des nichtverwertbaren Restabfalls erheblich verschoben. Hier wirkt sich vor allem das neue Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz aus, welches den Einstieg in die sog. „Kreislaufwirtschaft“ zum Ziel hat. Über die Frage, ob dies ein Erfolg der Abfallpolitik ist, besteht jedoch Streit. Ökologen verweisen darauf, daß in Wahrheit durch einen „Etikettenschwindel“ ein System des „Downcycling“ installiert wurde. Zudem hat das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz nicht eindeutig Stellung bezogen zur Frage der energetischen Verwertung. In der Praxis wird die energetische Verwertung durch das Gesetz jedoch gefördert. Auch dies ist eine „Umetikettierung“, weil die gleichen Verbrennungsvorgänge vor dem Inkrafttreten des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz der Abfallentsorgung zugewiesen waren.

e) Verwertungsquote Bayern

Auf der nachfolgenden Graphik ist die Entwicklung des Gesamtabfallaufkommens in Bayern von 1990 – 1999 aufgeführt.



Die Gesamtverwertungsquote in Bayern ist seit 1990 kontinuierlich am steigen. Die Steigerungsrate hat jedoch seit 1996 merklich abgenommen.

6. Änderung der Verpackungsverordnung

Die vorgenannten Zahlen lassen keinen Zweifel daran, daß die Verwertungsquoten für Einwegverpackungen die Zielgrößen dauerhaft verfehlen. Der Automatismus des einzuführenden Zwangspfandes nach § 8 VerpackV droht nun erstmals zur Anwendung zu kommen und das Rechtsfolgensystem des § 9 Abs. 2 VerpackV einzutreten. Die Lobby aus Getränkeverpackungsherstellern und Einzelhandel, die die Rücknahme von Einwegverpackungen mit Pfandsystem aus wirtschaftlichen Gründen rundherum ablehnen, versuchen deshalb mit allen Mitteln, das sog. „Dosenpfand“ abzuwehren.

a) Initiative der Bundesregierung

Auf Initiative der Bundesregierung wurde, um dem Drängen der Industrielobby vor dem Hintergrund einer offensiven Wirtschaftsförderungspolitik nachzukommen, der zweite Entwurf der 2. ÄnderungsV zur Verpackungsverordnung am 18.05.2001 vorgelegt. Hauptgegenstand des Änderungsentwurfs ist dabei die Aufhebung des § 9 Abs. 2 bis 4 VerpackV. Vorgesehen ist künftig die Befreiung von der Pfanderhebungspflicht für ökologisch vorteilhafte Getränkeverpackungen, ohne daß es noch konkrete Mengen- oder Quotenvorgaben gäbe. Die Befreiung von einer Pfanderhebungspflicht wäre dann nur noch von dem unbe-

stimmten Rechtsbegriff der „ökologisch vorteilhaften“ Getränkeverpackung abhängig. Kritik an diesem Begriff ist allein schon deshalb angebracht, weil im Vorfeld der Änderungsinitiative die Lobby aus Getränkeverpackungshersteller und Handel eine Kampagne führten, um über angebliche ökologische Vorteile der Einwegverpackungen bei entsprechender Ökobilanzierung zu propagieren. Eine gesicherte und allgemein akzeptierte Methode der Ökobilanzierung besteht bislang aber nicht, so daß die Gefahr bestünde, daß über diesen unbestimmten Begriff letztlich eine dramatische Aufweichung der Anforderungen an die Kreislaufwirtschaft Vorschub geleistet würde.

Gleichwohl vertritt die Bundesregierung die Auffassung, daß die Teilnahme am Verwertungssystem des Dualen System Deutschland bzw. des „Grünen Punktes“ in jedem Fall der Anerkennung als „ökologisch vorteilhafte Verpackung“ widerspreche. Es kann aber mit Sicherheit angenommen werden, daß die Verpackungsindustrie bei erster sich bietender Gelegenheit auch mit Gerichtshilfe die Anerkennung ihrer Einwegverpackungen nach § 9 Abs. 2 VerpackV einfordern würde.

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vertritt die Auffassung, daß die Zweite Änderungsverordnung einen umweltpolitischen Vorteil darstellt. Es habe sich gezeigt, daß bestimmte Einwegverpackungen in der Gesamtökobilanz gegenüber den Mehrwegsystemen Vorteile brächten. So wird z.B. wegen des geringeren Gewichts auf Energieeinsparungen verwiesen. Auch hänge die Wiederverwertbarkeit von der stofflichen Zusammensetzung der Verpackung ab.

b) Gegeninitiative der Bundesländer

Die vorgenannte Kritik am Entwurf der Bundesregierung wurde auch vom Bundesrat aufgegriffen, wenngleich in den verschiedenen Bundesländern aus der unterschiedlichsten Motivation und Zielrichtung heraus. So wollten die Bundesländer mit der stärksten Getränkelobby (Bayern und Nordrhein-Westfalen) „zum Schutz der Mehrwegsysteme“ eine Änderung der Verpackungsverordnung hin auf ein System der Mindestverfüllmengen. Es erstaunt, daß der Schutz der Mehrwegsysteme gerade durch eine Änderung statt durch eine Beibehaltung der Verpackungsverordnung erreicht werden soll. Hier kommt zum Ausdruck, daß diese Bundesländer auch intern von verschiedenen Lobbies bedrängt werden. Während die großen Brauereikonzerne am liebsten keine Beschränkungen bei der Wahl der Verpackung hätten, ist die Aufrechterhaltung des hergebrachten Mehrwegsystems (insbe-

sondere mit den üblichen Normflaschen) zum Schutz der kleinen noch selbständigen Brauereien in Bayern wichtig..

In seinem Beschluß vom 13.07.2001 lehnte der Bundesrat in einer heftig und bis zuletzt umstrittenen Entscheidung den Entwurf der Bundesregierung ab setzt dem das System der Mindestverfüllmengen statt der bisherigen Mehrwegquoten entgegen. Die „Auflage“ des Bundesrates sah wie folgt aus:

Sofern zwei Jahre in Folge im Kalenderjahr insgesamt weniger als 24,5 Mrd. Liter Bier, Mineralwasser (einschließlich Quellwässer, Tafelwässer und Heilwässer), Erfrischungsgetränke mit Kohlensäure, Fruchtsäfte (einschließlich Fruchtnektare, Gemüsesäfte und andere Getränke ohne Kohlensäure) für den Inlandsmarkt in ökologisch vorteilhaften Verpackungen, davon mindestens 21,5 Mrd. Liter in Mehrwegverpackungen, abfüllt werden, gilt die Entscheidung nach § 6 Abs. 3 vom ersten Tag des auf die Bekanntgabe nach Absatz 3 folgenden sechsten Kalendermonats bundesweit für die in Satz 1 genannten Getränke in Verpackungen, die keine ökologisch vorteilhaften Verpackungen sind, als widerrufen.

Die vom Bundesrat geforderten Mindestverfüllmengen entsprächen dabei ungefähr einer Verwertungsquote von 66%. Bezeichnend ist, daß nach aktueller Schätzung die Mehrwegquote maximal bei 68% läge, so daß es schon fast als „Etikettenschwindel“ bezeichnet werden muß, wenn die Umstellung auf die Mindestverfüllmengen nach Vorstellung des Bundesrates erfolgen würde. Es käme der Legalisierung der aktuellen Nichterfüllung der Mehrwegquoten der Verpackungsverordnung gleich.

Der Bundesrat verhielt sich somit letztlich zwiespältig. Einerseits wollten die Länder aus Opposition gegenüber dem Bund an der Mengenregelung der alten Verpackungsverordnung festhalten, andererseits wollte man auch hier dem Drängen der Getränke- und Verpackungsindustrie nachgeben.

Nordrhein-Westfalen wandte sich zunächst vehement gegen eine Änderung der Mehrwegquoten in der Verpackungsverordnung, wie der Auszug aus der nachfolgenden Pressestellungnahme zeigt.

Pfandregelung für Dosen ist vernünftig für Umwelt und Verbraucher - Unterstützung auch von Seiten der Getränkewirtschaft und der Deutschen Umwelthilfe

Vor der Entscheidung im Bundesrat über die vom Bundestag bereits beschlossene Pfandregelung hat Umweltministerin Bärbel Höhn gemeinsam mit Vertretern der Getränkewirtschaft sowie der Deutschen Umwelthilfe ihre positive Haltung gegenüber einer Pfandpflicht für Dosen und andere für die Umwelt nachteilige Getränkeverpackungen bekräftigt.

Die Verpackungsverordnung gilt seit zehn Jahren. Alle Beteiligten wußten, daß ein Zwangspfand kommt, wenn die Mehrwegquote unterschritten wird. Daß sie unterschritten wird, ist in den letzten Jahren für alle sichtbar gewesen. Die Wirtschaft hatte die Möglichkeit, die Quote durch weniger Bierdosen einzuhalten. Die Hersteller von Cola-Getränken haben gezeigt, daß ein bestimmtes Verhältnis von Dosen- und Mehrwegverpackungen eingehalten werden kann. Es ist also bewußt eine aggressive Preispolitik zur Steigerung des Bierdosenanteils betrieben worden. Hier findet ein Marktverdrängungskampf der großen gegen die kleinen und mittelständischen Betriebe statt. In dieser Situation haben die Bundesregierung und der Bundestag eine Lösung beschlossen, die sowohl hinsichtlich umweltfreundlicher Verpackungen Wirkung zeigen als auch der Vermüllung der Landschaft entgegenwirken wird. Ich halte die Lösung der Bundesregierung für sinnvoll.

Die Bundesverbände des Deutschen Getränkefachgroßhandels (GFGH) und der Mittelständischen Privatbrauereien sowie die Deutsche Umwelthilfe (DUH) äußerten sich zuversichtlich, daß der Bundesrat im Juni die Rücknahme- und Pfandpflicht für Getränkedosen und Einwegglas beschließen wird: Seit Geltung der Verpackungsverordnung aus dem Jahr 1991 würden die Großfirmen der Getränkeindustrie und des Handels bewußt gegen ihre eigene Selbstverpflichtung zu einer Mehrwegquote von 72 Prozent agieren, erinnerte GFGH-Vorstand Günther Guder. Mittlerweile dürfte diese Quote im Jahr 2000 nur noch bei 66 Prozent liegen. Nach Ansicht Guders und des DUH-Geschäftsführers Jürgen Resch hat auch die Bevölkerung genug von der Blechlawine. Die Ergebnisse von 70 und mehr Prozent Zustimmung zum Einwegpfand sprechen eine deutliche Sprache, auch für die Lenkungswirkung der in der Novellierung vorgesehenen Rücknahme- und Pfandpflicht.

Gleichwohl stimmte auch Nordrhein-Westfalen im Bundesrat für eine Änderung der Mehrwegquote durch Umstellung auf ein Mindestverfüllmengensystem.

Hessen beispielsweise befürwortete eine Änderung der Verpackungsverordnung:

Geplante Pfandpflicht auf Einwegverpackungen falscher Weg

Hessischer Umweltminister fordert Bund auf, gemeinsam vernünftige Lösung suchen. „Hessen biete in jedem Fall seine konstruktive Mitarbeit an, wenn es darum geht, in der Problematik der Pfandpflicht auf Einwegverpackungen eine vernünftige Lösung zu finden“, wendet sich der Hessische Umweltminister Wilhelm Dietzel in einem Schreiben vom 17. September 2001 an Bundesumweltminister Jürgen Trittin. Gerade die Zwischenentscheidung des Oberverwaltungsgerichts Berlin vom 7. September mache deutlich, daß nur eine einvernehmliche Regelung zielführend sei, betont Dietzel. Das Gericht hatte dem Bundesumweltministerium vorläufig untersagt, die Ergebnisse der Nacherhebung über die Anteile der in Mehrwegverpackungen abgefüllten Getränke Bier und Mineralwasser im Bundesanzeiger zu veröffentlichen.

„Wir brauchen eine Lösung, die dem Anliegen aller Länder Rechnung trägt, ökologisch vorteilhafte Getränkeverpackungen in Deutschland auch weiterhin zu fördern und insbesondere den Bestand der Mehrwegverpackungen wirksam zu schützen“, fordert Diet-

zel. Seine Amtskollegen in Rheinland-Pfalz und Bayern, Klaudia Martini und Werner Schnappauf, hätten sich in Schreiben an Trittin ähnlich geäußert.

Eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung; wie von Rheinland-Pfalz, Bayern und Hessen vorgeschlagen, die u.a. eine Mindestabfüllmenge für Mehrweg-Verpackungen festschreibe, sei ökonomisch und ökologisch sinnvoller als die von Trittin geplante Pfandpflicht für nicht ökologisch vorteilhafte Getränkeverpackungen oder ein Zwangspfand nach der geltenden Verpackungsverordnung. „Dabei kann durchaus auch der Vorschlag des Nordrhein-Westfälischen Ministerpräsidenten Wolfgang Clement aufgegriffen werden, die Geltungsdauer der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung auf zwei Jahre zu begrenzen, um zu erproben, inwieweit die mit der Wirtschaft vereinbarten politischen Ziele tatsächlich auch erreicht werden können.“

Die Vorteile einer solchen Lösung seien vielfältig und von gesellschaftspolitischer Bedeutung, da damit der Wirtschaft Gelegenheit gegeben werde, durch entsprechende Zahlungen effiziente Maßnahmen zu finanzieren, um in die Landschaft geworfene Verpackungen zu erfassen und zu entsorgen. „Diese Zeit sollte vom Bund und den Ländern auch genutzt werden, um gemeinsam Überlegungen zur Modernisierung der geltenden Verpackungsverordnung anzustellen, die über diese Zwangspfandregelung weit hinausgeht und den Entwicklungen auf dem Verpackungssektor der vergangenen zehn Jahre Rechnung trägt,“, so Dietzel in seinem Schreiben an Trittin.

c) Folge: Alte Verpackungsverordnung gilt weiter

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit fühlt sich jetzt „aus dem Schneider“. Initiativen zur Änderung der Verpackungsverordnung werden von dort derzeit nicht mehr ernsthaft betrieben. Das Rechtsfolgensystem des § 9 Abs. 2 VerpackV soll deshalb in Kraft gesetzt werden. Die derzeit vorliegenden Zahlen würden nach § 9 Abs. 2 VerpackV zur Konsequenz führen, daß zum zweiten mal hintereinander die geforderter Mehrwegquote von 72% unterschritten würde. Das hätte zur Folge, daß gemäß § 9 Abs. 2 Satz 2 VerpackV die Teilnahme der Einweggetränkeverpackungen am Dualen System sechs Monate nach Veröffentlichung der Quoten als widerrufen gilt. Dann wären ab diesem Zeitpunkt die gesetzlichen Pfandbeträge von 0,50 DM bzw. 1,00 DM gemäß § 8 Abs. 1 VerpackV zu erheben. Möglicherweise wird das das Duale System zum Zusammenbruch führen.

Um diese Konsequenz doch noch in letzter Sekunde abzuwenden, beantragte die Lobby der Einwegverpackungen durch ihre Mitglieder vor dem Oberverwaltungsgericht Berlin, die Bundesregierung im Wege einer einstweiligen Anordnung vorläufig an der Bekanntgabe der Mehrwegquoten für 2000 im Bundesanzeiger zu hindern. Begründet wurde der Eilantrag damit, daß die vom Bundesumweltministerium ermittelten Mehrwegquoten methodisch falsch zusammengetragen und deshalb falsch seien. Das ist erstaunlich, weil bis zum Jahre 1999 die jeweils veröffentlichten Zahlen von keinem der beteiligten in ihren methodi-

schen Grundlagen angezweifelt wurden. In einem Beschluß vom 07.09.2001 verfügte das Oberverwaltungsgericht Berlin in einer Zwischenverfügung ein vorläufiges Verbot der Veröffentlichung, um für seine Entscheidung, die noch im November 2001 erwartet wird, Zeit zu gewinnen. Aus diesem Zwischenbeschluß zieht insbesondere die Lobby der Einwegverpackungsbefürworter den Schluß, daß das Oberverwaltungsgericht Zweifel an der Rechtmäßigkeit der ermittelten Mehrwegquoten habe. Diese Interpretation ist indes überzogen, weil derartige Eilentscheidungen als reine Folgenabwägung erfolgen, ohne daß bereits zu den Rechtsfragen des Streits Stellung genommen wird. Der Ausgang des Rechtsstreits wird vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit als offen gewertet.