

Dicke, Hugo; Neu, Axel Dietmar

Working Paper — Digitized Version

Nationale Umweltpolitik im Konflikt mit dem Europäischen Binnenmarkt? Das Beispiel der deutschen Verpackungsgesetzgebung

Kiel Working Paper, No. 761

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Dicke, Hugo; Neu, Axel Dietmar (1996) : Nationale Umweltpolitik im Konflikt mit dem Europäischen Binnenmarkt? Das Beispiel der deutschen Verpackungsgesetzgebung, Kiel Working Paper, No. 761, Kiel Institute of World Economics (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/47087>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Kieler Arbeitspapiere

Kiel Working Papers

Kieler Arbeitspapier Nr. 761

**Nationale Umweltpolitik im Konflikt mit dem
Europäischen Binnenmarkt?
Das Beispiel der deutschen Verpackungsgesetzgebung**

von
Hugo Dicke und Axel D. Neu

August 1996



Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel
The Kiel Institute of World Economics

ISSN 0342 - 0787

Institut für Weltwirtschaft
an der Universität Kiel
Düsternbrooker Weg 120
D-24105 Kiel

Kieler Arbeitspapier Nr. 761

**Nationale Umweltpolitik im Konflikt mit dem
Europäischen Binnenmarkt?
Das Beispiel der deutschen Verpackungsgesetzgebung**

von
Hugo Dicke und Axel D. Neu

August 1996

704017

Für Inhalt und Verteilung eines Teils der Kieler Arbeitspapiere sind die Autoren allein verantwortlich, nicht das Institut.

Für rechtswissenschaftlichen Rat danken wir Hans R. Krämer, für kritische Hinweise und Anregungen Hans H. Glismann und Ernst-Jürgen Horn.

Da es sich um ein Manuskript in einer vorläufigen Fassung handelt, wird gebeten, sich mit Anregung und Kritik direkt an die Autoren zu wenden und etwaige Zitate vorher mit ihnen abzustimmen.

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Abkürzungen	III
Zusammenfassung	IV
I. Einleitung	1
1. Ziel der Untersuchung	1
2. Das rechtliche und das ökonomische Problem	6
3. Abgrenzungen	10
II. Standardisierung von Gütern und Produktionsverfahren als wirtschaftspolitische Aufgabe?	18
1. Politische Perzeption in der deutschen und europäischen Politik	19
2. Der Markt für Getränke in Deutschland	25
2.1. Getränke insgesamt während der letzten Dekade und nach der deutschen Wiedervereinigung	26
2.2. Analyse einzelner Marktsegmente, insbesondere der Märkte der Fruchtsaftindustrie	27
2.3. Getränkeverpackungsarten und -systeme	32
2.4. Vertriebswege der Getränkeherstellung	39
3. Staatliche Eingriffe in den Verpackungsmarkt der Getränkeindustrie und seine Entwicklung	42
3.1. Internalisierung externer Effekte durch Lizenzgebühren im "dualen System"?	45
3.2. Weiterentwicklung der Quotenvorgabe für Einweg-Getränkeverpackungen	50
3.3. Inkraftsetzung eines Pflichtpfandes auf Einwegverpackungen und Rücknahmepflicht der Getränkeanbieter	57
3.4. Gebindevereinheitlichung in den Mehrwegsystemen als "flankierende Maßnahme"?	59
4. Kosten und Nutzen der einzelnen Getränkeverpackungssysteme	66
4.1. Betriebswirtschaftliche Kriterien	67
4.2. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht: Das Abfallproblem und "Ökobilanzen" als Entscheidungskriterien?	74

II

5. Ökonomische und ökologische Rechtfertigungen einer Vereinheitlichung von Getränke-Mehrwegsystemen	82
5.1 Kriterien der Rentabilität	84
5.2. Kriterien der Wettbewerbsintensität	85
5.3 Kriterien der Sicherheit, Gesundheit und Umweltverträglichkeit	87
5.4. Standardisierung: Eine Beschränkung des freien Warenverkehrs und ordnungspolitische Fehlentwicklung?	89
III. Rechtliche Fragen einer Vereinheitlichung von Getränkemehrwegsystemen in Deutschland aus verfassungs-, europa- und wettbewerbsrechtlicher Sicht	91
1. Beurteilung nach deutschem Recht	91
1.1. Artikel 14 GG (Eigentum: Gewährleistung und Grenzen)	92
1.2. Artikel 12 Absatz 1 GG (Freiheit der Berufswahl)	112
1.3. Artikel 2 Absatz 1 GG (Allgemeines Freiheitsrecht und seine Grenzen)	115
2. Beurteilung nach Gemeinschaftsrecht	117
2.1. EG-Richtlinie über Verpackungen	118
2.2. Nationale Alleingänge ...	121
2.3. ... im Spiegel der Rechtsprechung	127
2.4 Fazit zum Gemeinschaftsrecht	132
IV. Wirtschafts- und rechtspolitische Schlußfolgerungen	133
1. Rechtliche Gesichtspunkte	133
2. Wirtschaftliche Gesichtspunkte	135
V. Tabellenanhang	141
VI. Begriffsbestimmungen der Produkte auf dem Markt für alkoholfreie Getränke	164
VII. Literatur und Rechtsquellen	167

Verzeichnis der Abkürzungen

a.a.O.	am angegebenen Ort
AbfG	Abfallgesetz
ABI EG L	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Serie L
Abs.	Absatz
a.E.	am Ende
Art.	Artikel
BAnz.....	Bundesanzeiger
BGBI.....	Bundesgesetzblatt
BGBI.....	Bundesgesetzblatt
BGHZ.....	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsache
BGHZ.....	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsache
BMW	Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
Buchst.....	Buchstabe
BVerfGE.....	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
EGV.....	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
ff.	und folgende
GG.....	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GWB.....	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
Hdb.....	Handbuch
i.S.v.....	im Sinne von
i.V.m.....	in Verbindung mit
KrW/AbfG	Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
Ms	Manuskript
NJW.....	Neue Juristische Wochenschrift
NWB.....	Neue Wirtschaftsbriefe
Rdnr.....	Randnummer
RL.....	Richtlinie
Rs	Rechtssache
Rs	Rechtssache
S.	Seite
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
VerpackV.....	Verpackungsverordnung
Ziff.	Ziffer

Zusammenfassung

Der Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) hat im November 1991 einen ersten Entwurf für eine Verordnung zur Förderung von Getränkemehrwegsystemen vorgelegt; offen ist, ob dieser Entwurf, wie ursprünglich vorgesehen, im Jahre 1997 in Kraft gesetzt wird. Dieser Entwurf sieht unter anderem vor, Mehrwegverpackungen einschließlich Kästen zu vereinheitlichen. Im vorliegenden Beitrag werden die wirtschaftlichen und die rechtlichen Implikationen einer Vereinheitlichung von Mehrwegsystemen behandelt.

Verpackungsmüll ist eine Begleiterscheinung des privaten Konsums. Die Umwelt vor einem Übermaß an Verpackungsmüll zu schützen, ist eine Aufgabe, die – nach verbreitetem Verständnis – der Staat besser erfüllen kann als der Markt. Der Konsens hört auf, wenn es um die Frage geht, welche Mittel am besten geeignet sind, die Umwelt zu schützen. Weder im deutschen noch im europäischen Rechtssystem sind die Mittel definiert, mit denen der Schutz der Umwelt vor Verpackungsmüll auf bestmögliche Weise erreicht werden kann. Das bedeutet nicht, daß der Gesetzgeber bei der Wahl der Mittel im Umweltschutz freie Hand hat. Er ist vor allem durch das Grundgesetz und durch internationales Recht in seiner Entscheidungsfreiheit eingeschränkt.

Die rechtliche Analyse hat gezeigt, daß das EG-Recht wie auch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs der Verabschiedung einer Getränkemehrwegverordnung, die auf ein vereinheitlichtes Getränkemehrwegsystem hinausläuft, enge Grenzen setzt. Diese Grenzen werden im wesentlichen durch das Erfordernis des freien innergemeinschaftlichen Handels gesetzt. Die sogenannte Dassonville-Formel gibt benachteiligten Herstellern und Vertreibern von Getränkemehrwegsystemen wie auch von Einwegsystemen einen großen Handlungsspielraum wenn es darum geht, eine Diskriminierung ausländischer Anbieter zu beseitigen.

Davon ausgehend kann der deutsche Gesetzgeber sich allenfalls auf die Verabschiedung einer GetränkemehrwegV beschränken, die ausschließlich zwischen inländischen Anbietern diskriminiert. Der Verabschiedung einer GetränkemehrwegV stehen Bestimmungen des Grundgesetzes entgegen, insbesondere Artikel 2 Absatz 1 (Allgemeines Freiheitsrecht), Artikel 14 Absatz 1 (Eigentumsrecht, insbesondere auf das vermögenswerte Recht am eingerichteten Gewerbebetrieb) sowie Artikel 12 Absatz 1 GG (Freiheit der Berufsausübung). Beschwerden gegen eine solche GetränkemehrwegV sind daher vorhersehbar. Sie hätten - sowohl auf nationaler wie auf EG-Ebene - durchaus Erfolgchancen. Denn der Nachweis einer unzureichenden Verbesserung der Umweltbedingungen durch die GetränkemehrwegV ist dem Gesetzgeber (noch) nicht gelungen und außerdem gibt es Anhaltspunkte, daß die Kosten einer Getränkemehrwegverordnung - die nicht zuletzt darin liegen, daß diskriminierte Inländer ihre inländischen Produktionsanlagen schließen und ins Ausland verlegen - angesichts der zweifelhaften Gewinne im Bereich des Umweltschutzes unverhältnismäßig hoch sind.

Die Analyse der Wirtschaftlichkeit der Entwürfe von Verordnungen für die Förderung und Vereinheitlichung von Mehrwegsystemen hat ergeben, daß die diesen zugrundeliegenden Annahmen über ökologische und ökonomische Wirkungen durchweg unzutreffend oder wissenschaftlich nicht nachgewiesen sind. Dies gilt a fortiori für die zahlreichen Vorschläge zum Verpackungswesen, die die Entwürfe der Bundesregierung an Regulierungsintensität noch übertreffen. Die Bundesregierung wäre gut beraten, statt sich mit Überregulierungen enger Bereiche - wie den der Getränkemehrwegsysteme - zu befassen, alle ökologischen Problembereiche so gleichmäßig wie möglich zu behandeln. Das bedeutet, daß alle umweltbelastenden Bereiche nach dem ökonomischen Prinzip der gleichen Grenzerträge zu regulieren wären. Der in DM gemessene Ertrag im Umweltbereich muß für jede DM an Anwendungen in allen ökologischen Problembereichen gleich hoch sein. Von den Erträgen im Umweltbereich sind die zusätzlichen Kosten abzuziehen, die den Konsumenten in Form einer schlechteren Versorgung und/oder in Form höherer Preise

entstehen; in Ökobilanzen wird dies nicht immer berücksichtigt. Zu den wichtigen Problembereichen gehören fraglos die Landwirtschaft, der Verkehr zu Wasser, zu Lande und in der Luft, der Bergbau etc.

Bei einer Novellierung der Verpackungsverordnung und vor Inkraftsetzung des Entwurfs einer Getränkemehrwegverordnung sind aus ordnungspolitischer Sicht die Vorschriften des Entwurfs über eine vom Gesetzgeber angeordnete Vereinheitlichung (Standardisierung) von Getränke-Mehrweggebinden ersatzlos zu streichen. Gestrichen werden sollten bei der Novellierung der Verpackungsverordnung die Mehrwegquoten als Auslöser für die Inkraftsetzung eines Pflichtpfandes für Einweg-Getränkeverpackungen mit Mehrphasenpfanddurchlauf. Damit würde sich die Bundesregierung gleichzeitig einen ziemlich aussichtslosen Prozeß vor dem Europäischen Gerichtshof und Schadenersatzklagen benachteiligter inländischer Getränkehersteller ersparen.

I. Einleitung

1. Ziel der Untersuchung

Ziel der Untersuchung ist es, ökologisch begründete Forderungen nach einer Vereinheitlichung von Getränkemehrwegsystemen in Deutschland aus rechtlicher und ökonomischer Sicht zu bewerten. Eine Vereinheitlichung wird nach dem gegenwärtigen Stand der Diskussion weithin als ein weiterer Schritt zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt angesehen. Vor etwa zehn Jahren hat der Gesetzgeber damit begonnen, den Abfall von Verpackungsmüll und anderem Müll durch administrative Maßnahmen zu reduzieren.

Verpackungsmüll, darunter der durch Getränkeeinwegsysteme wie auch der durch (nicht)flächendeckende Getränkemehrwegsysteme entstehender Müll, ist eine Begleiterscheinung des privaten Konsums. Seine Entsorgung, zum Beispiel durch Deponierung oder Aufbereitung, belastet die Umwelt in einer Weise, die nach vorherrschender Ansicht die Lebensqualität heute und auch künftig beeinträchtigt. Die Umwelt vor diesen und anderen Folgen menschlicher Aktivität zu schützen, ist eine Aufgabe, die – nach allgemeinem Verständnis – der Staat besser erfüllen könne als der Markt.

Die Bundesregierung hat im Jahre 1991 in einem ersten Schritt mit der Verpackungsordnung eine gesetzliche Rahmenbedingung geschaffen, die das Ziel der Abfallreduktion über die Vermeidung und die Wiederverwendung von Verpackungsmaterial verfolgt.

Darüber hinaus ist der Schutz der natürlichen Umwelt vom deutschen Bundestag am 27. Oktober 1994 als "Staatszielbestimmung" in das Grundgesetz eingeführt worden. In gewisser Weise hat der Bundestag damit eine europäische Rechtsentwicklung nachvollzogen, die er zuvor mit der Ratifizierung des Maastricht-Vertrages im Dezember 1992 mitgestaltet hat: In Artikel 130 r des EG-Vertrages, in der Fassung vom 07. Februar 1992, wird von den Zielen der Umweltpolitik der Gemeinschaft die Erhaltung und der Schutz der Umwelt sowie die Verbesserung ihrer Qualität an erster Stelle genannt. Mit welchen Mitteln der Staat das Umweltschutzziel verfolgen darf oder soll, ist weder im europäischen noch im deutschen Recht festgelegt. Das bedeutet nicht, daß der Gesetzgeber in der Wahl der Mittel frei ist. Er ist durch nationales und internationales Recht in seiner Entscheidungsfreiheit gebunden. Der Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) hat im November 1991 einen Entwurf für eine Verordnung zur Förderung von Getränkemehrwegsystemen vorgelegt. Er sieht darin unter anderem vor, Mehrwegverpackungen einschließlich Kästen (Gebinden) zu vereinheitlichen.

Der Gedanke der Getränkemehrwegverordnung hat unterschiedliche Reaktionen hervorgerufen. Die überwiegende Zahl der Bundesländer befürwortet eine Getränkemehrwegverordnung, lediglich Rheinland-Pfalz spricht sich eindeutig gegen eine solche Verordnung aus (European Environmental Analysis, 1996). Die Umwelt- und Verbraucherverbände AgV, die Verbraucherzentrale und BUND befürworteten einhellig die Standardisierung von Getränkemehrwegsystemen, während das Meinungsspektrum zwischen den Bundesländern unterschied-

liche Referenzen offenbart; sie reichen von der Standardisierung, die zum Beispiel das Land Nordrhein-Westfalen bevorzugt, über Quotenregelung für Getränke, insbesondere für Fruchtsäfte und Fruchtsaftgetränke, die von den meisten Ländern (bis auf Rheinland Pfalz) befürwortet wird, über eine Quotierung für Getränke und für jedes einzelne Bundesland gesondert, bis zu einer vorgeschriebenen Getränkemehrwegquote für die einzelnen Hersteller von Getränken. Es gibt nur ein Land in der Bundesrepublik, das bei der Ausgestaltung einer Getränkemehrwegverordnung alle diese Formen anwenden möchte, nämlich Schleswig-Holstein. Die Argumente, die überwiegend für eine Standardisierung genannt werden, stützen sich auf die ökologische Sinnhaftigkeit von Mehrwegsystemen, aber auch auf die Verkürzung von Transportwegen und darauf, daß mehr standardisierte Mehrwegsysteme höhere Umlaufzahlen jeder einzelnen Flasche oder jedes einzelnen Gebindes ermöglichen als nicht-standardisierte Mehrwegsysteme oder als Einwegsysteme. Auch hier ist es vor allem Schleswig-Holstein, das für das Jahr 2002 ganz konkrete Vorstellungen über die Mehrwegquote für Getränke ohne CO₂ hat: Der Anteil soll 85 vH betragen. Durchweg haben sich auch die Umwelt- und Verbraucherverbände diesen Argumenten angeschlossen. AgV und BUND betonen darüber hinaus, ebenso wie die Verbraucherzentrale, daß neben einer Schadstoffreduktion Kosten des Sortierens, des Transportes und der Leergutrücknahme gesenkt werden können. Darüber hinaus ist anzumerken, daß, im Falle einer Vergabe von Mehrweglizenzen, lediglich Bayern und Schleswig-Holstein für die Handelbarkeit der Mehrweg-Lizenzen eingetreten sind; einige Länder möchten besondere Abgaben bzw. ein Pfand auf Dosen

erheben (z. B. Hamburg); andere möchten bestimmte Einwegverpackungen verbieten (z. B. Nordrhein-Westfalen). Anzumerken bleibt, daß auch die politischen Parteien des Bundestages, insbesondere die SPD und die Grünen, besondere Vorstellungen zur staatlichen Reglementierung im Bereich der Getränkeverpackungen haben.

Während also im politischen Raum Deutschlands die Förderung von Getränkemehrwegsystemen, insbesondere von standardisierten Systemen, auf breite Zustimmung zu stoßen scheint, ist im europäischen Raum, bei der Europäischen Union, mehr Zurückhaltung anzutreffen. Denn für die Kommission der Europäischen Union treffen hier mehrere wichtige Ziele der Union aufeinander: die Ziele eines gemeinsamen Binnenmarktes und die Umweltschutzziele. Generell kann man aus der Diskussion auf EG-Ebene die Schlußfolgerung ziehen, daß die Kommission nationale Alleingänge in jeglichem Bereich mit großer Skepsis beobachtet (vgl. auch unten, S. 68 ff.). Damit ist auch zu erklären, weshalb im Dezember 1995 die Bundesregierung von der Europäischen Union schriftlich ermahnt wurde, jede Begünstigung inländischer Getränkeanbieter durch die geplanten Mehrwegquoten für Getränke zu vermeiden; eine Rechtfertigung aus Gründen des Umweltschutzes sei nicht ersichtlich. In der Antwort der Bundesregierung vom 29. April 1996 werden alle diese Vorwürfe bestritten.

In diesem Beitrag geht es sowohl um die wirtschaftlichen als um auch die rechtlichen Implikationen einer Vereinheitlichung von Getränkemehrwegsystemen. Grundlage der Analyse sind Gesetze, Verordnungen und Entwürfe derselben, soweit sie von der Bundesregierung

stammen. Was darüber hinaus „im politischen Raum“ diskutiert wird, geht in seiner Eingriffsintensität oft weit über diese Grundlagen hinaus, soll aber wegen der geringen Verbindlichkeit nicht in die Analyse einbezogen werden. Folgende Kriterien sollte die beabsichtigte Vereinheitlichung erfüllen:

- Sie muß mit Verfassungsgrundsätzen, den daraus abgeleiteten Gesetzen und deren höchstrichterlicher Auslegung vereinbar sein.
- Sie sollte aus ökonomischer Sicht den Nutzen der Gesetzesunterworfenen – gemäß dem Amtseid nach Artikel 56 Grundgesetz – mehren.

Dabei sollen auch die häufig verwendeten und vermengten Begriffe der Vereinheitlichung, der Standardisierung und der Normierung definiert und abgegrenzt werden. Die ökonomische Beurteilung von Kosten und Nutzen einer Vereinheitlichung von Mehrwegverpackungssystemen ist komplementär zu einer juristischen Bewertung. Die Prüfung der volkswirtschaftlichen Wirkungen von Gesetzen, d. h. die Veränderung des Nutzens für die Bevölkerung, läßt sich mit Hilfe des sogenannten Pareto-Kriteriums vornehmen. Nach diesem Kriterium erhöht eine Maßnahme den gesamtwirtschaftlichen Nutzen, wenn auch nur eine Person durch sie bessergestellt und keine andere Person schlechtergestellt wird. In der Evaluierungspraxis ist dieses strenge Kriterium nicht anwendbar; man begnügt sich im Regelfall damit, den "gesellschaftlichen Nutzensaldo" zu betrachten. Dieser Saldo ergibt sich, wenn man von der Summe aller (in Geld bewerteten) individuellen Nutzenmehrungen die Summe aller (in Geld bewerteten) Nutzenminde-

rungen der Verlierer einer politischen Maßnahme abzieht. Bei Maßnahmen, die dem Umweltschutz dienen, dürfte der angestrebte Nutzen im allgemeinen darin bestehen, daß die Umweltschäden, die durch menschliche Aktivitäten entstehen, reduziert werden; der Schaden, den einige erleiden, besteht meist darin, daß Produktionsprozesse geändert werden müssen und Vorleistungen oder Endprodukte verteuert werden. Bei einer Vereinheitlichung von Getränkemehrwegsystemen sollte der Nutzen in Form eines möglichen Rückgangs vom Umweltschäden größer sein als die Kosten, die durch eine Vereinheitlichung entstehen. Daraus folgt, daß sowohl der umweltpolitische Nutzen zur Abfallreduktion, den eine etwaige Maßnahme der Vereinheitlichung erzielen soll, exakt definiert werden muß, als auch daß der Wirkungsnachweis einer solchen Vorgehensweise bereits im Vorfeld intensiv geprüft werden sollte,

2. Das rechtliche und das ökonomische Problem

Es bietet sich an, grundsätzlich zwischen den juristischen Aspekten der Einführung einer Vereinheitlichung von Mehrwegsystemen im Getränkebereich und den ökonomischen Problemen zu unterscheiden. Was die Ökonomie anlangt, so stellt sie – sieht man einmal von den Fragen nach dem Nutzen für die Umwelt ab – typischerweise regelmäßig den Konsumenten in den Mittelpunkt ihrer Betrachtungen. Was dem Konsumenten nützt, ist gesamtwirtschaftlich gut, und was ihm schadet, ist gesamtwirtschaftlich schlecht. Im Falle der Vereinheitlichung von Endprodukten ist daher generell aus ökonomischer Sicht zunächst zu sagen, daß mit jeder Vereinheitlichung eine Verringerung der Auswahl für den

Verbraucher einhergeht. Setzt sich eine solche Vereinheitlichung im Wettbewerb und ohne administrative Eingriffe durch, so kann unterstellt werden, daß diese Vereinheitlichung eher wohlfahrtsmehrend ist, weil sie direkt vom Konsumenten, gewissermaßen durch konkludentes Handeln ausgedrückt, gewünscht wird. Wird die Vereinheitlichung durch Gesetzesvorschriften geschaffen, so ist regelmäßig von einer Verschlechterung der Lage des Konsumenten auszugehen. Dasselbe gilt im Grunde auch für Vereinheitlichungen, die durch Zusammenschlüsse von Unternehmen oder durch Verbände durchgesetzt werden, zum Beispiel im Rahmen von Industrienormen: In diesem Fall wird ein Ökonom zunächst einmal auf eine Kartellabsprache schließen. Solche Kartellabsprachen sind deshalb gesamtwirtschaftlich unerwünscht, weil sie zu einer Verschlechterung der Versorgung des Verbrauchers und zu erhöhten Preisen führen. Zwar fehlt bei Industrienormen der Zwangscharakter einer gesetzlichen Vereinheitlichung (vgl. auch unten Abschnitt III.1): Normen müssen nicht angewendet oder befolgt werden; nationale Normen stehen in Konkurrenz zu Normen anderer Staaten. Unternehmen sind frei, statt deutscher Normen eigene Standards oder international erfolgreiche Normen anzuwenden. Bei einer zwangsweise eingeführten Vereinheitlichung würde ein Ökonom unter Wachstumsgesichtspunkten meist auch einwenden, daß jede Reglementierung eine Fesselung produktiver Phantasie beinhaltet und damit einen wesentlichen Motor wirtschaftlichen Wachstums (partiell) lahmlegt.

Was die rechtliche Seite anlangt, so ist bei einer gesetzlich verordneten Vereinheitlichung oder bei einer vom Gesetzgeber geduldeten Vereinheitlichung (sei es durch einen Zusammenschluß von Unternehmen

oder sei es durch ein Verbandsmonopol) zu beachten, daß hier mehrere Rechtskreise berührt werden, die im einzelnen gewürdigt werden müssen. Es sind dies vor allem die Rechtskreise der E – das heißt des EG-Vertrags und des sekundären Gemeinschaftsrechts – und auf der anderen Seite die nationalen Rechtsvorschriften. Was die letzteren anbelangt, so sind Konflikte zwischen einzelnen nationalen Rechtsvorschriften nicht selten. Im Zusammenhang mit der Vereinheitlichung von Mehrwegsystemen im Getränkebereich mögen zum Beispiel verschiedene nationale - auch verfassungsrechtliche - Normen miteinander konfliktieren. Im Falle Deutschlands sind zum Beispiel Konflikte zwischen Außenwirtschaftsrecht und Wettbewerbsrecht nicht auszuschließen. Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen mag mit dem Grundgesetz, das Außenwirtschaftsgesetz (AWG) und die dazugehörige Außenwirtschaftsverordnung (AWVO) mit dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) konfliktieren; auch ein Konflikt zwischen verschiedenen grundgesetzlichen Normen ist durchaus möglich.

Eine Vereinheitlichung von Staats wegen kann mit dem Grundgesetz konfliktieren, weil das Grundgesetz die Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung vorsieht (Art. 12 GG) oder weil es den Bestand des (privaten) Eigentums gewährleistet(Art. 14 GG) oder, allgemeiner noch, weil es das allgemeine Freiheitsrecht schützt (Art. 2 GG).

Die Duldung eines Zusammenschlusses von Unternehmen oder der Direktive eines Verbandsmonopols kann gegen § 1 GWB verstoßen, kann

aber auch nach § 5 eben dieses GWB durchaus – wenn bestimmte Bedingungen eingehalten werden – zulässig sein.

Das deutsche Außenwirtschaftsrecht, das unter dem Leitgedanken des freien Außenwirtschaftsverkehrs steht, kann sowohl einer staatlichen Reglementierung von Mehrwegsystemen als auch einer verbandsinternen Regel im Wege stehen, wenn dadurch die Freiheit der Einfuhr eingeschränkt wird (§ 1 AWG).

Auch das EG-Recht enthält eine ganze Reihe von potentiell mit dem Inlandsrecht der Bundesrepublik konkurrierenden Bestimmungen. Hier sind Art. 30 ff. (freier grenzüberschreitender Warenverkehr), Art. 85 ff. (Vorschriften über wettbewerbsbehindernde Vereinbarungen und Beschlüsse sowie Vorschriften über den Mißbrauch wirtschaftlicher Macht) zu nennen wie auch der Art. 130 mit seinen vielen Spezifizierungen zur Industrie- und Umweltpolitik. Bemerkenswert erscheint hier, daß im Konfliktfall zwischen EG-Recht und nationalem deutschem Recht nicht ohne weiteres der Vorrang des europäischen Rechts anerkannt wird. So ist in Fällen von Fusionen, zum Beispiel, "die deutsche Praxis bisher nicht bereit ..., den Vorrang des europäischen Rechts anzuerkennen". (Immenga, Art. 101, Randziffer 43–46). Das bedeutet, daß die Rechtsanalyse im folgenden sowohl die nationalen Bestimmungen als auch die EG-Vorschriften, die die Einführung eines Getränke-mehrwegsystems betreffen können, zu untersuchen hat.

3. Abgrenzungen

In der Diskussion über Getränkemehrwegsysteme werden Forderungen erhoben, diese Systeme mit dem Ziel einer effizienteren Gestaltung zu "standardisieren", zu "vereinheitlichen" bzw. zu "normieren". Ob solche Forderungen rechtlich eindeutig und ausreichend definiert sind ist zu überprüfen. Sind die Begriffe – wie die Aneinanderreihung suggeriert – austauschbar, oder haben sie eine unterschiedliche Bedeutung? Die einschlägigen Vorschriften sagen dazu wenig aus. In der Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung – VerpackV) vom 12.06.1991 (BGBl I 1991 S. 1234) kommt keiner dieser Begriffe vor, auch nicht im Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (Abfallgesetz – AbfG) vom 27.08.1986 (BGBl I 1986 S. 1410). Das Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, KrW/AbfG) vom 27.09.1994 (BGBl I 1994 S. 2705) verwendet die Begriffe ebenfalls nicht. Dagegen heißt es in der Bekanntmachung des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) vom 26.04.1989 zur Vermeidung, Verringerung und Verwertung von Abfällen aus Verpackungen für Getränke (BANz 1989 S. 2237): "Zur Erzie-

lung hoher Umlaufzahlen¹ sind Mehrwegverpackungen einschließlich Kästen zu vereinheitlichen" (unter Ziel 3).

Dieselbe Formulierung findet sich später im § 1 Abs. 5 des Entwurfs des Bundesumweltministeriums vom 28.11.1991 (WA II 4 – 30114 – 1/5) für eine Verordnung zur Förderung von Getränkemehrwegsystemen (GetränkemehrwegV). Der Entwurf verwendet den Begriff auch in der Überschrift von § 5 "Vereinheitlichung von Verpackungen", spricht aber an keiner Stelle von "Standardisieren" oder "Normieren". Auch in der Entschließung des Bundesrates zur Novellierung der Verpackungsverordnung, die von der schleswig-holsteinischen Landesregierung am 09.10.1991 dem Bundesrat zugeleitet wurde, ist nur von "Vereinheitlichung" die Rede. In der Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rats vom 20.12.1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle (ABl EG 1994 L 365, S. 10) taucht dagegen der Begriff "Normung" auf (Art. 9 und 10).

Der Begriff "Standardisierung" ist Gegenstand einer Untersuchung des Euro-Handelsinstituts über "Möglichkeiten einer europaweiten Standardisierung von Mehrwegverpackungen" (mimeo. v. 01.03.1994). Diese Untersuchung definiert: "Standardisierung bedeutet Vereinheitlichung der Mehrwegverpackungen mit dem Ziel, die Abläufe im Distributionsprozeß von Gütern zu verbessern" (S. 64). Anschließend folgt die De-

¹ Der Gesetzgeber versteht unter "Umlaufzahl" vermutlich die Häufigkeit, mit der eine vereinheitlichte Mehrwegverpackung – im Vergleich zum nicht-vereinheitlichten Mehrwegsystem – genutzt wird.

definition des Begriffs der Normung: "Sollen Mehrwegverpackungen im technischen Sinne standardisiert beziehungsweise vereinheitlicht werden, spricht man von Normung. Normung ist die einheitliche und von den jeweils Beteiligten anerkannte Festlegung von Begriffen, Arten, Größen, Formen, Farben, Abmessungen, Kennzeichnungen, Typen, Stoffen und dergleichen" (ebenda). Trotz dieser unterschiedlichen Definitionen wird in der Untersuchung der Begriff Standardisierung "synonym für Normung gebraucht", (ebenda), und das ist auch in der sonstigen Diskussion über das Thema Mehrwegverpackungen meist der Fall.²

Dieses Vorgehen mag in der allgemeineren Debatte über das Für und Wider von Mehrwegsystemen hinzunehmen sein, bei der konkreten Ausgestaltung kommt es aber auf präzise Definitionen von Begriffen an. So ist es besser, generell von Vereinheitlichung zu sprechen, wenn man sich *nicht* darauf festlegen will, ob das Verfahren der Normung benutzt werden soll. Wird aber der Begriff "Normung" verwendet, dann sollte das nur geschehen, wenn tatsächlich jene Vereinheitlichung gemeint ist, die sich z. B. aus der Arbeit des Deutschen Instituts für Normung (DIN) oder des Europäischen Komitees für Normung (CEN) ergibt. Die Normung hat nämlich durchaus einen konkreten Inhalt innerhalb der möglichen Methoden der Vereinheitlichung. Im Rahmen der Rechtsvorschriften über Verpackungen kann das an der Richtlinie 94/62/EG gezeigt werden. Dort heißt es zu den grundlegenden Anforderungen, die eine Verpackung erfüllen muß:

² Zum Unterschied zwischen Normierung und Normung vergleiche das folgende.

- "a) Die Verpackung entspricht den einschlägigen harmonisierten Normen, deren Bezugsnummern im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften veröffentlicht worden sind. ...

- b) Die Verpackung erfüllt die einschlägigen einzelstaatlichen Normen, sofern diese Bereiche nicht durch harmonisierte Normen geregelt sind" (Art. 9 Abs. 2)."

In Abs. 3 des Artikels ist ein Verfahren festgelegt, mit dessen Hilfe sichergestellt werden soll, daß die jeweiligen nationalen Normen den grundlegenden Anforderungen der Richtlinie entsprechen. Diese Hinweise dürften genügen, um zu zeigen, daß die Forderung nach Normierung von Getränkemehrwegverpackungen rechtlich eindeutig und ausreichend definiert ist. Angesichts des allgemein mit der Normierung verfolgten Zweckes der Rationalisierung der Wirtschaftsabläufe, der erleichterten Austauschbarkeit und Lagerhaltung ist auch kaum zweifelhaft, daß sie dem Ziel einer effizienteren Gestaltung der Systeme dienen kann. Dieses (ökonomische) Problem kann hier aber dahingestellt bleiben, weil die Antwort auf die Frage nach der rechtlichen Eindeutigkeit nicht davon abhängt.

Bedenkt man, daß Normierung eine Art der Vereinheitlichung ist, dann ergibt sich, daß die Forderung nach Vereinheitlichung von Getränkemehrwegsystemen nicht eindeutig definiert ist, weil sie die Wahl der im Einzelfall anzuwendenden Methode noch offenläßt. Im Diskussionsstadium ist das sinnvoll, solange es darum geht, herauszufinden, ob eine – wie immer geartete – Vereinheitlichung zweckmäßig ist.

Diese Offenheit im Hinblick auf die Methodenwahl kann sich auch in Rechtsnormen niederschlagen, die Ziele festlegen sollen, die spätere Ausgestaltung aber dem Gesetzgeber oder anderen Gremien überlassen. Das kann zur Anpassung an unterschiedliche Verhältnisse sinnvoll sein, und beim Ausbau des Europäischen Rechts ist häufig so vorgegangen worden. Im Gegensatz zur Verordnung, die "allgemeine Geltung" hat, ist die Richtlinie "für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überläßt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel" (Art. 189 EGV). In der neueren Diskussion wird das als Ausdruck des Subsidiaritätsprinzips bezeichnet, wurde aber schon seit Gründung der EWG praktiziert. Auf dem Gebiet des Umweltschutzes sind zahlreiche Richtlinien dafür ein Beleg, bis hin zu der hier betrachteten RL 94/62/EG "über Verpackungen und Verpackungsabfälle".

Diesen Überlegungen zufolge ist die Forderung nach "Vereinheitlichung" von Getränkekehrwegsystemen rechtlich zwar nicht in bezug auf die Verfahren eindeutig, aber zunächst einmal ausreichend definiert. Ähnlich könnte die Frage im Hinblick auf die "Standardisierung" beantwortet werden, wenn man von einer in Deutschland üblichen Verwendung des Begriffes ausgeht. Dazu sei an das Zitat aus der Untersuchung des Euro-Handelsinstituts erinnert: "Standardisierung bedeutet Vereinheitlichung". In einer mehr technischen Sprache, die stark vom Englischen geprägt ist, kann Standardisierung aber auch gleichbedeutend mit Normierung sein. Normen heißen auf Englisch "Standards", und es ist durchaus üblich, diesen Ausdruck auch in deutschen Sätzen zu benutzen. Bei erkennbar technischem Sprachgebrauch könnte die

Forderung nach "Standardisierung" von Mehrwegverpackungen also auch als Forderung nach "Normierung" verstanden werden. Der Ausdruck "Standardisierung" kann aber auch dazu dienen, eine Festlegung von einheitlichen Werten durch staatliches Dekret (im Gegensatz zur Normierung über dafür eingesetzte Ausschüsse) zu kennzeichnen. Derartige obrigkeitlich bestimmte "Standards" finden sich im Umweltrecht häufig – etwa auf dem Gebiet der Gewässerreinigung und der Abwasserbeseitigung. Das Bundes-Immissionsschutzgesetz verkörpert nach Hennecke "in klassischer Weise das ordnungsrechtliche Regelungsprinzip, das in staatlicher Setzung von Standards und in der Durchsetzung der Standards durch administrative Genehmigung und Kontrolle gegenüber privatwirtschaftlichen Unternehmen besteht" (Hennecke im Hdb. des Umweltschutzes, IV-2).

Angesichts dieser Vieldeutigkeit ist der Begriff "Standardisierung" nicht ausreichend definiert. In der Unschärfe können sie zu Begriffsverwirrungen führen und der Willkür von interessengeleiteten Interpretationen Tür und Tor öffnen. Die zuletzt genannte Variante zeigt aber, daß auch die Möglichkeit bedacht werden muß, die Einzelheiten einer Vereinheitlichung von Mehrwegsystemen staatlicherseits zu bestimmen. Das kann nach Anhörung "der beteiligten Kreise" geschehen, wie beim Erlaß der Verpackungsverordnung, ist aber auch dann von der "Normung" zu unterscheiden, die durch dafür eingesetzte deutsche, europäische oder internationale, in jedem Fall aber private, Gremien vorgenommen wird.

Für die rechtliche Bewertung sind damit die Begriffe "Vereinheitlichung" und "Normierung" ausreichend definiert (vgl. auch II.3.4.):

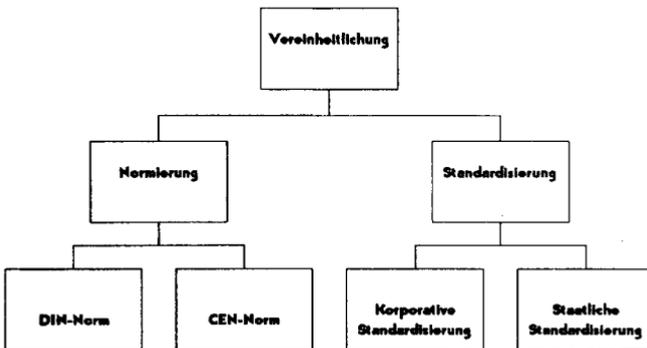
"Vereinheitlichung" gibt als Oberbegriff die Richtung an, in der eine effizientere Gestaltung der Systeme erreicht werden soll, läßt aber die Art und Weise der Vereinheitlichung offen.

"Normierung" bedeutet die Festlegung von Größen, Werten usw. durch nicht-staatliche Ausschüsse auf Industrieebene; in Analogie zum deutschen DIN-Prinzip könnte man auch von einer Industrienormung sprechen.³

Wird die Vereinheitlichung durch staatliche Stellen (evtl. unter Anhörung der beteiligten Kreise) vorgenommen, dann steht dafür kein allgemein akzeptierter Begriff zur Verfügung. Im folgenden wird für dieses Vorgehen – wie es häufig geschieht – der dritte hier zur Debatte

³ Von der DIN-Normung zu unterscheiden ist die Normung durch supranationale Gremien. Von besonderer Bedeutung sind hier die Normen, die vom europäischen Gesetzgeber im Rahmen der Binnenmarktpolitik initiiert werden. So erteilt die Kommission an die europäischen Normungsorganisationen – in denen die nationalen Normungsinstitute zusammengeschlossen sind – Aufträge, Normen auszuarbeiten, in denen im Detail die Ziele umgesetzt werden, die der europäische Gesetzgeber in gemeinsamen Rechtsvorschriften für Produkte oder Produktionsverfahren vorgibt. Diese Ziele können sich beispielsweise auf den Schutz der öffentlichen Gesundheit, der Umwelt, der Verbraucher oder der Sicherheit am Arbeitsplatz beziehen. Indem in den Euro-Normenblättern detailliert festgelegt wird, wie diese Anforderungen des Gesetzgebers erfüllt werden, wird eine Voraussetzung dafür geschaffen, daß Erzeugnisse, die in der Gemeinschaft nach Euronorm hergestellt werden, die Schutzbedürfnisse aller Mitgliedstaaten erfüllen und unbehindert von Kontrollen in den Binnenmarktverkehr gebracht werden können. Behinderungen nach Artikel 36 EGV werden auf diese Weise verhindert.

stehende Ausdruck "Standardisierung" benutzt werden und von staatlicher Standardisierung gesprochen. Bei Vereinheitlichung durch Verbandsabsprachen wird der Begriff korporative Standardisierung verwendet. Beide Formen der Vereinheitlichung, Standardisierung und Normierung (bzw. Normung), sind daraufhin zu prüfen, ob sie rechtlich tragbar sind oder Bedenken begegnen. Die Ordnung der Definitionen soll durch die folgende Grafik veranschaulicht werden:



II. Standardisierung von Gütern und Produktionsverfahren als wirtschaftspolitische Aufgabe?

Die Verpackungsverordnung von 1991 versucht, durch die Einführung eines Pflichtpfandes auf Einwegverpackungen und einer Rücknahmepflicht der Getränkeanbieter, den Anteil der im Mehrwegsystem gehandelten Getränke zu erhöhen; dies geschieht durch eine bewußte Diskriminierung der Einwegsysteeme auf dem Getränkemarkt. Der Entwurf einer Getränkemehrwegverordnung, ebenfalls aus dem Jahre 1991, sieht darüber hinaus eine Standardisierung der Getränkemehrwegsysteeme vor. Beide Verordnungen insgesamt laufen also darauf hinaus, die Rolle der *einheitlichen Mehrwegsysteeme* zu verstärken. Im Detail sieht die Getränkemehrwegverordnung dabei präzise Maße von Transportbinden vor, bis hin zur Regelung der Beschriftung dieser Gebinde. Im folgenden wird die Entwicklung des Getränkemarktes in Deutschland unter dem Einfluß administrativer Maßnahmen zur Veränderung des Verpackungswesens (seit 1986) analysiert. Im Anschluß daran wird auf die beiden tragenden Elemente der bestehenden Verpackungsverordnung sowie des Entwurfs der Getränkemehrwegverordnung eingegangen. Es soll dabei nicht zuletzt darauf geachtet werden, inwieweit die Getränkemehrwegverordnung dazu dienen soll, das ursprüngliche Ziel der Verpackungsverordnung, nämlich die Reduzierung der Abfallmengen durch Getränkeverpackungen, weiter verfolgt und verstärkt. Nachdem heute die Einwegverpackungen zu einem sehr großen Teil von den Mehrwegsysteemen verdrängt wurden, soll es jetzt darum gehen, innerhalb des Mehrwegsysteemes den Verpackungsmüll weiter zu reduzieren. Insoweit, wie diese weitere Reduktion von Ver-

packungsmüll privatwirtschaftliche Kosten verursacht, dürfte sie ohne eine entsprechende Auflage des Gesetzgebers nicht durchzuführen sein. Für ihn müßte die Frage "individuelle Mehrwegsysteme oder einheitliche Mehrwegsysteme?" darauf hinauslaufen, die Kosten eines möglicherweise höheren Müllanfalls (bei einem großen Anteil individueller Mehrwegsysteme) abzuwägen mit den zusätzlichen Kosten einer Vereinheitlichung der Mehrwegsysteme.

1. Politische Perzeption in der deutschen und europäischen Politik

Bereits der Forderungs- und Maßnahmenkatalog des BMU aus dem Jahre 1986 (Tabelle 23) zeigt hinreichend deutlich, daß in der Einschätzung der Bundesregierung folgende Wertungshierarchie angelegt ist:

- Einwegsysteme seien auf dem Getränkemarkt aus vermeintlich ökonomischen und ökologischen Gründen immer inferior gegenüber alternativen Mehrwegsystemen; aus diesem Grunde sei es gerechtfertigt, Einwegsysteme generell zu diskriminieren und Mehrwegsysteme generell zu favorisieren.
- Mehrwegsysteme auf der Grundlage einer Gebindevereinheitlichung seien aus vermeintlich ökonomischen und ökologischen Gründen immer superior gegenüber einer Vielfalt von anbieterspezifischen Mehrwegsystemen, auch wenn diese flächendeckend organisiert sind ("Pseudomehrweg").

Die VerpackVO von 1991 diskriminiert die Einwegsysteme auf dem Getränkemarkt durch die generelle Mehrwegquote und die regionalen Mehrwegquoten als Trigger für die Inkraftsetzung eines Pflichtpfandes auf Einwegverpackungen mit einer Rücknahmepflicht der Getränkeanbieter. Allerdings diskriminiert die VerpackVO *nicht* zwischen Mehrwegsystemen mit Gebindevereinheitlichung und solchen mit anbieterspezifischen Systemmerkmalen.

Hingegen enthält der Entwurf einer Getränkemehrwegverordnung von 1991 Rechtsvorschriften, die auf eine Standardisierung der Mehrwegsysteme hinauslaufen. In § 5 der GetränkemehrwegV heißt es unter der Überschrift "Vereinheitlichung von Verpackungen":

- "(1) Vertreiber sind verpflichtet, Getränkemehrwegverpackungen in solchen Transportgebinden in Verkehr zu bringen, deren Ausmaße eine Stapelung auf der Euro-Palette 80 x 120 cm (DIN-Norm) ermöglichen.
- (2) Transportgebinde müssen für jede Getränkemehrwegverpackungsgröße eines Getränkebereichs austauschbar sein und dürfen keine markenspezifischen Aufdrucke und Farbkennzeichnungen aufweisen."

Der Begriff "Transportgebinde" wird in diesem Verordnungsentwurf in § 3, Absatz 1, Punkt 4 wie folgt definiert:

- "4. Transportgebinde: Kästen und sonstige Verpackungen, die zur Aufnahme von Getränkemehrwegverpackungen zur Erleichte-

nung des Transports durch den Endverbraucher bestimmt sind und gemeinsam mit Getränkemehrwegverpackungen an Endverbraucher abgegeben werden."

Der Absatz 1 von § 5 schreibt demnach nur eine Palettenkompatibilität vor; durch welche Kastenabmessung diesem Kriterium genügt werden kann, bleibt dem Getränkehersteller überlassen.

Hingegen dekretiert der Absatz 2 des § 5 eine Standardisierung der "Transportgebinde" (der Flaschenkästen), und zwar (immerhin) differenziert nach:

- Getränkebereich (oder: den Marktsegmenten)
- Getränkemehrwegverpackungsgröße.

Dem reinen Wortlaut der Verordnung nach ist keine Standardisierung der Getränkeflaschen verlangt, allerdings: mit "Größe" meint der Gesetzgeber sicher nicht die Höhe oder Breite, sondern das Volumen der Getränkeflaschen, und ohne volumenspezifische Standardisierung der Flaschenform innerhalb der einzelnen Getränkebereiche ergibt die dekretierte Standardisierung der Transportgebinde wenig Sinn. Insofern zielt der § 5 letztlich auf eine volumenspezifische Gebindevereinheitlichung, allenfalls differenziert nach Getränkebereichen.

Ob der Entwurf der Getränkemehrwegverordnung von 1991 wie darin vorgesehen am 01. Januar 1997 in Kraft treten wird, ist indes noch ungewiss. Immerhin aber wird hier klar und deutlich die Präferenz des Gesetzgebers in Richtung einer Gebindevereinheitlichung durch Re-

glementierung angesprochen. Daß es darüber hinaus eine Präferenz für die Standardisierung von Flaschenarten gibt, wurde bereits in der Presseerklärung des Bundesumweltministers vom 6.12.1991 deutlich.

In den politischen Instanzen der Europäischen Union ist man diesbezüglich etwas vorsichtiger und zurückhaltender, denn dort ist man sich bewußt, daß jede im nationalen Alleingang vorgenommene Standardisierung der hier zur Debatte stehenden Art in aller Regel für die Anbieter aus anderen Mitgliedsländern ein nichttarifäres Handelshemmnis errichtet (Rönck, 1995, S. 36 f.).

Zur Einschätzung der Entwicklung sowie der Notwendigkeit staatlicher Reglementierungen heißt es in einer Mitteilung der Kommission (1995, S. 7) an den Rat und das Europäische Parlament über die stärkere Nutzung der Normen in der Gemeinschaftspolitik:

"Da die beteiligten Parteien in einem breitangelegten Bereich von Aufgaben selbst tätig werden, ist die Normung ein wichtiges und mächtiges Instrument für die Transparenz des Marktes. Deshalb sollte sie als Mittel für wirtschaftliche Integration und Selbstregulierung voll und ganz unterstützt werden.

Hier gibt es jedoch eine Reihe legitimer öffentlicher Belange, die im Zusammenhang stehen mit Sicherheit, Gesundheit, Verbraucherschutz, Umweltschutz, Interoperabilität und Netzverbund usw. Es handelt sich um Bereiche, in denen die Regulierung sicherlich nicht den beteiligten Parteien überlassen werden darf und die Behörden ih-

re Verantwortung wahrnehmen müssen. Dennoch sollten die betroffenen Parteien bei der Unterstützung im Bereich der Rechtsetzung nicht a priori ausgeschlossen werden. Die Normung bietet einen Mechanismus zur Nutzung einer solchen Unterstützung. Die Möglichkeit, die Normung in solchen Bereichen einzusetzen, sollte deshalb in Betracht gezogen werden."

Und in Hinblick auf die handelshemmende Wirkung nationaler Schritte zur Vereinheitlichung heißt es weiter:

"Normen sollten nicht die Freiheit des Marktes durch den Ausschluß von – besonders innovativen – Erzeugnissen begrenzen, die nicht zu anderen Erzeugnissen passen. Normen sollten nicht dahingehend mißbraucht werden, auf Kosten des freien Wettbewerbs eine vorherrschende Marktstellung zu bewahren oder zu schaffen, indem in einem offiziell anerkannten Dokument die Lösung eines einzigen Hauptlieferers festgeschrieben wird, es sei denn, entsprechende Maßnahmen werden getroffen, um die betreffende Technologie anderen interessierten Lieferanten zur Verfügung zu stellen. Das Normungssystem sollte nicht durch eine mögliche weitere Nutzung von Normen überlastet werden."

Mitte Dezember 1995 erhielt die Bundesregierung ein Mahnschreiben von der Europäischen Union, gefertigt von dem für die Binnenmarktpolitik zuständigen Kommissar Mario Monti. In diesem Schreiben wurde in erster Linie die Mehrwegquote für Getränke in Frage gestellt und der Sorge Ausdruck verliehen, diese begünstige inländische Ge-

tränkeanbieter. Eine "Rechtfertigung aus Gründen des Umweltschutzes ist nicht ersichtlich", heißt es in dem Schreiben (Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15.12.1995: "Brüssel attackiert die Verpackungsverordnung"). Die Bundesregierung hat in einem Antwortschreiben die Umweltschutzziele bekräftigt und die behaupteten Wettbewerbseffekte im Binnenmarkt bestritten.⁴

Falls es der Bundesregierung nicht gelingt, die Kommission vom deutschen Standpunkt zu überzeugen, könnte Deutschland ein Verfahren wegen Verstoßes gegen Artikel 30 des EG-Vertrages (Verbot mengenmäßiger Einfuhrbeschränkungen) vor dem Europäischen Gerichtshof drohen.

Gegenüber der Mehrwegquote in der VerpackVO stellen die avisierten Standardisierungsaufgaben der GetränkemehrwegV einen sehr viel stärkeren und umfassenderen Eingriff dar. Bei der Realisierung dieser Auflagen müßten ausländische Anbieter von Mehrweggetränken regelmäßig damit rechnen, vom Handel "ausgelistet" zu werden, also aus dem Angebotssortiment des heimischen Handels zu verschwinden. Auf das nächste Mahnschreiben aus Brüssel brauchte Bonn dann sicherlich nicht so lange zu warten wie im Falle der VerpackVO.

⁴ Mitteilung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland an die Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 29. April 1996.

2. Der Markt für Getränke in Deutschland

Der Getränkemarkt in der hier betrachteten Form umfaßt mehrere Marktsegmente sowie Produktbereiche; es sind dies die alkoholfreien Getränke, die Alkoholgetränke sowie die Hausgetränke (oder: die sonstigen alkoholfreien Getränke). Für diese Getränkearten gaben die Einwohner im früheren Bundesgebiet 1990 – dies ist die letzte vom Ifo-Institut vorliegende Schätzung – knapp 72,8 Mrd. DM aus (Tabelle 1).

Die Alkoholgetränke machten 1990 im früheren Bundesgebiet gut die Hälfte aller Verbrauchsausgaben für Massenge Getränke aus; auf die alkoholfreien Getränke sowie die (ebenfalls alkoholfreien) Hausgetränke entfielen jeweils knapp ein Viertel der Getränkeausgaben.

Die Gesamtausgaben für Getränke im Jahr 1990 im früheren Bundesgebiet in Höhe von 72,8 Mrd. DM entsprachen je Einwohner einem Betrag von DM 1 150,76 oder 5,6 vH des gesamten privaten Verbrauchs je Einwohner in diesem Jahr (DM 20 540).

Der Getränkeverbrauch, gemessen in Litern pro Kopf, erreichte 1990 im früheren Bundesgebiet 685,3 Liter (Tabelle 2); verglichen mit den Gesamtausgaben pro Kopf für Getränke errechnet sich so ein durchschnittlicher Getränkepreis von DM 1,68/Liter. Dies ist allerdings keine sonderlich aussagekräftige Meßziffer, da auf dem Getränkemarkt äußerst heterogene Preisstrukturen infolge sehr heterogener Marktsegmente typisch sind. Die Substitutionselastizitäten sind innerhalb der Marktsegmente sehr viel höher als zwischen den Marktsegmenten.

Deshalb wird in aller Regel bei einer Analyse der Marktentwicklung auf die Struktur des mengenmäßigen Verbrauchs pro Kopf abgestellt, bei der die Preisstrukturen und die Entwicklung der Bevölkerungszahl ausgeblendet bleiben.

2.1. Getränke insgesamt während der letzten Dekade und nach der deutschen Wiedervereinigung

Der Gesamtverbrauch an Getränken erhöhte sich während der Dekade von 1980 bis 1990 um jahresdurchschnittlich 1,7 vH (Tabelle 2); somit gehörte der Getränkemarkt insgesamt noch zu den expandierenden Konsumgüterbereichen. Für die Entwicklung nach 1991 läßt sich noch kein Trend ausmachen: Zwar expandierte der Getränkeverbrauch 1992 gegenüber dem Vorjahr um 2 vH, im Folgejahr (1993) schrumpfte er aber mit deutlich höherer Rate (2,5 vH) unter das Ausgangsniveau von 1991 (mit 666,7 Liter pro Kopf, Tabelle 2). Der Wiederanstieg des Getränkeverbrauchs im Jahr 1994 mit 1,8 vH gegenüber dem Vorjahr stellte sich in Hinblick auf den außergewöhnlich heißen und langen Sommer dieses Jahres, der den Getränkeabsatz normalerweise überdurchschnittlich stark stimuliert, eher bescheiden dar. Insofern ist die Frage u.E. noch nicht zu beantworten, ob der Getränkemarkt insgesamt in Deutschland künftig weiterhin zu den expandierenden Konsumgüterbereichen gehören wird. Zwar gehörte der Getränkemarkt in Hinblick auf die Verbrauchsmengen zu den eher konjunkturunempfindlichen Bereichen – reduzierte Einkommenserwartungen schlugen sich eher in einer Substitution zwischen Getränken als in einer Reduktion des Getränkeverbrauchs insgesamt nieder –, aber dies könnte

sich bei nachhaltig reduzierten Einkommenserwartungen künftig durchaus ändern.

Die Expansionsaussichten auf dem Getränkemarkt waren allerdings auch in der Vergangenheit zwischen den einzelnen Marktsegmenten sehr unterschiedlich verteilt.

2.2. Analyse einzelner Marktsegmente, insbesondere der Märkte der Fruchtsaftindustrie

Das Marktsegment der Alkoholgetränke gehört seit Beginn der achtziger Jahre zu den stagnierenden bis schrumpfenden Bereichen des Getränkemarktes. Dies gilt insbesondere für den Bierverbrauch, bei dem die Sättigungsgrenze eher überschritten scheint. 1991 hatte der Bierverbrauch pro Kopf in den alten und neuen Bundesländern exakt die gleiche Höhe (142,7 l, vgl. Tabelle 2). Die Entwicklung danach bestätigt die Erwartung, daß der Bierabsatz wahrscheinlich weiter schrumpfen wird. Vom Abfüllvolumen der Brauereien her gesehen ist also kein zusätzliches Getränkeverpackungsaufkommen zu erwarten, sondern höchstens aus einem weiteren Strukturwandel in den Verpackungsmitteln ("Vormarsch des Dosenbieres").

Beim Verbrauch von Wein, Sekt und Spirituosen, Bereiche mit geringen Mehrweganteilen an Getränkeflaschen, ist insgesamt eher eine stagnierende Entwicklung zu erwarten. Auch von dort her ist kaum mit einer Zunahme entsorgungspflichtiger Verpackungsmaterialien zu rechnen. Der Verbrauch an Wein und Sekt war in den neuen Bundesländern

nur gut halb so hoch, der Verbrauch an Spirituosen jedoch 1991 doppelt so hoch wie im früheren Bundesgebiet (Tabelle 2). Selbst wenn sich die Verbrauchsgewohnheiten in beiden Landesteilen schnell angleichen sollten, so ist hieraus kaum ein zusätzliches Verpackungsvolumen an Einwegflaschen zu erwarten.

Zu den stark expandierenden Bereichen gehörte in der Vergangenheit das Marktsegment der alkoholfreien Getränke mit einer Zuwachsrate von knapp 5 vH pro Jahr in den achtziger Jahren; hierbei schnitten die Wässer und Fruchtsäfte deutlich besser ab als die Erfrischungsgetränke. Diese Entwicklung scheint sich auch in den neunziger Jahren fortzusetzen (Tabelle 2). Der Verbrauch an Erfrischungsgetränken erreichte 1991 in den neuen Bundesländern das westliche Niveau (knapp 90 l), war aber bei den Wässern nur bei einem Drittel und bei Fruchtsäften nur bei knapp der Hälfte des westlichen Niveaus (Tabelle 2) angesiedelt. Es stellt sich die Frage, ob hier von einem Aufholeffekt zusätzliche Impulse ausgehen könnten. Nach der bisherigen Entwicklung sieht es aber (noch) nicht danach aus (Tabelle 3):

Zumindest im Bereich der Fruchtsäfte ist zwar, wie der sehr viel niedrigere Pro-Kopf-Verbrauch andeutet, der Nachholbedarf in den neuen Bundesländern außerordentlich hoch. Doch die Verbrauchszuwächse scheinen sich (noch) in engen Grenzen zu halten. Es stellt sich somit die Frage, ob die Fruchtsäfte insgesamt weiterhin eine ähnlich expansive Absatzentwicklung zu erwarten haben wie in der Vergangenheit. Hier mag ein Blick auf die Verbrauchsentwicklung in anderen Ländern hilfreich sein (Tabelle 4). Im Vergleich zu den anderen west-

lichen Industrieländern nimmt der Fruchtsaftverbrauch in Deutschland mit gut 40 l pro Kopf (1994) *die* Spitzenstellung ein. Ein deutlicher Zusammenhang zwischen Marktgröße (gemessen an der Einwohnerzahl) und Kaufkraft (gemessen am BIP je Einwohner) ist hierbei allerdings nicht ersichtlich. Insofern stützt diese Betrachtung die Erwartung weiterer künftiger Expansion nicht, steht ihr andererseits auch nicht entgegen.

Stark expansiv war bislang der Verbrauch von Apfel- und Orangensaft; die Entwicklung nach 1990 stützt die Erwartung, daß der Absatz von Apfelsaft Marktanteile zu Lasten des Orangensafts hinzugewinnen wird (Tabelle 2). Eher Marktanteile verlieren wird voraussichtlich auch der in der Vergangenheit stark expansive Absatz von Zitrusnektar.

Im dritten, bislang noch nicht betrachteten Marktsegment der Hausgetränke oder sonstigen alkoholfreien Getränke, war die Expansion des Verbrauchs in den achtziger Jahren mit jahresdurchschnittlich 1,2 vH deutlich niedriger als im Durchschnitt des Getränkemarktes. Das wichtigste Getränk dieses Bereichs, der (fast) verpackungsfreie Bohnenkaffee, bestritt mit einem Verbrauch von knapp 300 l pro Kopf (1990) fast 44 vH des gesamten Getränkeverbrauchs und expandierte in etwa mit dessen Zuwachsrate (Tabelle 2). Der im Hinblick auf die Getränkeverpackungen nicht gleichermaßen unproblematische Verbrauch von Milch erreichte gut 10 vH des gesamten Getränkeverbrauchs und expandierte mit 0,9 vH pro Jahr deutlich schwächer als dieser (1,7 vH pro Jahr, Tabelle 2).

Der Umsatz der Getränkehersteller – die Hausgetränke oder sonstige nichtalkoholischen Getränke sind hierin nicht eingeschlossen – erreichte 1994 einen Wert von knapp 40 Mrd. DM (Tabelle 5). Diese Angabe ist, obwohl die neuen Bundesländer enthalten sind, niedriger als die eingangs (S. 9) dargestellten Verbrauchsausgaben für Getränke, da letztere auch die Wertschöpfung der Handelsstufe sowie die Mehrwertsteuer enthalten. Insgesamt war der Umsatz der Getränkehersteller 1994 im Vergleich zum Vorjahr trotz eines warmen und langen Sommers gegenüber dem Vorjahr leicht rückläufig. Die stärksten Umsatzeinbußen waren, und dies kann nach den vorangegangenen Verbrauchsanalysen nicht überraschen, in der Herstellung von Spirituosen zu verzeichnen. Der Spirituosenverbrauch ist bei noch vergleichsweise hohem Verbrauch auch in den neuen Bundesländern ein strukturell schrumpfendes Marktsegment. Auch der Bierumsatz der Brauereien konnte sich 1994 gegenüber dem Vorjahr nur in etwa behaupten. Eine deutliche Umsatzausweitung konnten 1994 hingegen die Anbieter von Wässern (+3,9 vH) und Fruchtsäften (+2,1 vH gegenüber dem Vorjahr, Tabelle 5) erzielen.

Die bisherige Verbrauchs- und Marktanalyse stimmt recht gut mit einer Brancheneinschätzung überein, die von den Volksbanken und Raiffeisenkassen vorgelegt worden ist (Tabelle 6). Die wettbewerbliche Situation der Brauereien und Spirituosenhersteller wird als hoch konkurrenzintensiv bis hin zum Verdrängungswettbewerb geschildert; die Ertragslage wird nach dieser Einschätzung aber weiterhin mit stagnierenden bis stark rückläufigen Umsätzen als "angespannt" bezeichnet.

Hingegen wird der Umsatz bei den Herstellern von Fruchtsäften und von Wässern nach dieser Projektion auch in diesem Jahr weiter expandieren und die Ertragslage trotz hoher Konkurrenzintensität als "zufriedenstellend" eingeschätzt (Tabelle 6).

Werfen wir abschließend noch einen Blick auf die Produktbereiche in der Fruchtsaftindustrie (Tabelle 7⁵). Den Schwerpunkt der Produktpalette bilden, mit einem Umsatzanteil von gut einem Drittel, die Fruchtsäfte aus Zitrusfrüchten, mit einer allerdings unterdurchschnittlichen Zuwachsrate in diesem Getränkebereich. Überdurchschnittlich hoch ist hingegen der Umsatzzuwachs bei den Apfelsäften; dieser Produktbereich wird in dem Absatzsortiment der Fruchtsaftindustrie wohl auch künftig an Bedeutung gewinnen.

Bei den Frucht-Nektaren scheint sich die Verbrauchergunst von den normalen Nektaren abzuwenden und verstärkt zu den Diät-Fruchtnektaren hin zu orientieren (Tabelle 7); hierbei scheinen jene aus Zitrusfrüchten am stärksten zu profitieren (vgl. auch Tabelle 2).

⁵ Die Umsatzangaben in Tabelle 3 enthalten abweichend zu Tabelle 4 auch die Umsätze mit Fruchtsaftgetränken, zur Abgrenzung dieser Getränkearten vgl. Anhang 1. Des weiteren ist in Tabelle 3, abweichend zu Tabelle 4, auch der Umsatz des produzierenden Handwerks enthalten. Ferner differiert die Ab-schneidegrenze.

2.3. Getränkeverpackungsarten und -systeme

Im Gegensatz zu den Hausgetränken, Milch einmal ausgenommen, die aus Essenz- und Aromastoffen vom Verbraucher selbst hergestellt werden, bedarf es für alle übrigen Getränke einer Verkaufsverpackung, die es dem Endverbraucher ermöglicht, die Ware vom Verkaufsort selbst zu transportieren und zu verbrauchen. Getränkeverpackungen sind, in der Terminologie der Verpackungsverordnung vom 12. Juni 1991 (§ 3, Abs. 2) folgendermaßen definiert⁶:

"Getränkeverpackungen im Sinne dieser Verordnung sind geschlossene und überwiegend geschlossene Behältnisse wie Beutel, Dosen, Flaschen, Kartons, Schläuche aus Materialien jeder Art für flüssige Lebensmittel im Sinne des § 1 Abs. 1 des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes, die zum Verzehr als Getränke bestimmt sind, ausgenommen Joghurt und Kefir."

Im selben Passus werden auch die Systeme von Getränkeverpackungsarten definiert (§ 3, Abs. 3):

⁶ Im selben Paragraphen sind gleichzeitig auch die beiden anderen Verpackungsarten definiert: Umverpackungen sind regelmäßig Zweit- oder Drittverpackungen, die der Werbung oder dem erleichterten Angebot im Rahmen der Selbstbedienung dienen (z. B. Karton um Zahnpastatuben). Demgegenüber helfen Transportverpackungen, die Ware auf dem Transport durch Lieferfirmen zu schützen oder gegen Risiken für andere Rechtsgüter abzusichern (z. B. Kästen); vor dem Gebrauch des Gutes werden diese Verpackungen in der Regel entfernt oder aber gegen Pfandhinterlegung dem Kunden zur Erleichterung des Ab- und Rücktransportes der Getränke zeitweilig überlassen.

"Mehrwegverpackungen im Sinne dieser Verordnung sind Behälter, die nach Gebrauch einer mehrfachen erneuten Verwendung zum gleichen Zweck zugeführt werden."

Richtiger hätte hier wohl die Formulierung stehen müssen: "... zurückgeführt werden *können*", denn durch die Pfandhergabe beim Erwerb eines Getränkes im Mehrwegsystem hat der Käufer zwar das Recht, durch Rückgabe der leeren Verpackung das Pfandgeld einzulösen, er ist hierzu aber nicht verpflichtet, wenn er auf die Rückerstattung des Pfandgeldes verzichtet. Im Umkehrschluß sind Einwegverpackungen solche Verpackungsarten, die nicht zu einer erneuten Verwendung zum gleichen Zweck zurückgeführt werden können. Was die stoffliche Beschaffenheit der Verpackungsmittel auf dem Getränkemarkt anlangt, so lassen sich folgende Entwicklungstendenzen aufzeigen (Breitenacher u. a. , 1986, S. 49 f.).

Die "klassische" Getränkeverpackung ist die Glasflasche, sie bestreitet auch heute noch gut drei Viertel der Getränkeverpackungen. Es besteht eine große Bandbreite in Hinblick auf die Farbe und die Form; die häufigsten Volumina sind 0,33/0,5/0,7 und 1,0 l-Flaschen. Die Glasflasche ist – fast – die einzige Getränkeverpackung der Mehrwegsysteme; sie wird aber auch bei Einwegsystemen verwendet. Bei diesem Verpackungssystem ist sie in aller Regel dünnwandiger als bei einem Mehrwegeinsatz und damit auch leichter.

Kunststoffflaschen aus Polyvinylchlorid sind seit Mitte der sechziger Jahre von Frankreich aus in den Getränkemarkt vorgedrungen. PVC-

Flaschen eignen sich nicht für CO₂-haltige Getränke, sie werden ausschließlich als Einwegverpackungen verwendet. Seit Ende der siebziger Jahre ist eine Kunststoffflasche aus PolyEthylen-Terephthalat auf dem Getränkemarkt vertreten; sie ist sehr viel stabiler als vergleichbare PVC-Flaschen, bei nur wenig höherem Gewicht. Die PET-Flaschen eignen sich auch für CO₂-haltige Getränke und für Mehrwegsysteme. Sie sind zwar mit 80 g deutlich leichter als Glasflaschen (eine Mineralwasserflasche aus Glas wiegt ca. 600 g), aber in der Herstellung derzeit noch doppelt so teuer wie eine entsprechende Glasflasche. Ein Vorreiter bei der Markteinführung der PET-Flaschen war die Coca Cola GmbH in Essen, die nicht nur das Erfrischungsgetränk des Firmennamens, sondern auch das Tafelwasser "Bonaqa" im Mehrwegsystem anbietet. Die Überlegungen von Anbietern des Mineralbrunnensektors gehen dahin, ebenfalls auf diese Getränkeverpackung (anstatt aus Glas) überzuwechseln. Sie sind teilweise schon beschlossene Sache.

Getränkedosen werden ausnahmslos als Einwegverpackungen verwendet; sie bestehen entweder aus Weißblech mit einem Aluminiumdeckel mit Öffnungslasche oder vollständig aus Aluminium. Die Standardgetränkedose aus Weißblech wiegt 35 g und jene aus Aluminium 20 g. Der Schwerpunkt des Einsatzes von Getränkedosen liegt bei den CO₂-haltigen Erfrischungsgetränken sowie bei Bier.

Kartonverpackungen sind Verbundstoffe aus doppelseitig mit Polyethylen beschichtetem Karton. Das Gewicht dieser Getränkeverpackung mit 1 l Fassungsvermögen beträgt ca. 26 g; der Einsatz erfolgt

ausschließlich als Einwegverpackung. Die Schwerpunkte des Einsatzes dieser Getränkeverpackung liegen bei den CO₂-freien Erfrischungsgetränken sowie bei der Milchabfüllung.

Schlauchbeutel sind flexible, aber reißfeste Beutel aus Kunststoff, zu meist aus Polyethylen, die fast ausschließlich bei der Milchverpackung eingesetzt werden.

Aus der Schilderung der einzelnen Verpackungsarten wurde bereits deutlich, daß die Einwegverpackungen jeweils unterschiedliche Segmente des Getränkemarktes als Einsatzschwerpunkt abdecken. Bevor eine Analyse des Getränkemarktes in Hinblick auf die dort vorhandenen Verpackungsarten und -systeme erfolgen kann, muß der Getränkemarkt, wie in Tabelle 1 dargestellt, noch auf die Massenge Getränke eingengt werden: Nicht zu dieser Kategorie aus Tabelle 2 gehören die Hausgetränke, der Sekt und alle Spirituosen sowie die als Wermut- oder Dessertweine angebotenen Weingetränke. Danach ergibt sich folgende Gliederung der Massenge Getränke gemäß § 7 des Entwurfs einer Getränkemehrwegverordnung vom 28.12.1991:

- Bier;
- Mineralwässer (einschließlich Quellwässer, Tafelwässer, abgefüllte Trinkwässer und Heilwässer);
- Erfrischungsgetränke mit Kohlensäure (wie Fruchtsaftgetränke, Limonaden und Brausen mit Kohlensäure);

- Erfrischungsgetränke ohne Kohlensäure (wie Fruchtsäfte, Fruchtnektare, Gemüsesäfte und Erfrischungsgetränke ohne Kohlensäure);
- Wein (ohne Wermut- und Dessertweine).

In dieser Marktsegmentierung ist die Entwicklung der Mehrweganteile aus den Tabellen 8 und 9 ersichtlich. Nach 1970 hat sich der Mehrweganteil bei den Massengetränken von damals gut 88 vH bis Mitte der achtziger Jahre um 14 Prozentpunkte auf 74,2 vH reduziert, im Schnitt also um einen Prozentpunkt pro Jahr. Besonders stark war der Zugewinn der Einwegsysteme auf dem Biermarkt und bei den CO₂-freien Erfrischungsgetränken, was den Einsatz an Getränkedosen und Kartonverpackungen stark ansteigen ließ. Hierüber war die Öffentlichkeit und die Bundesregierung aus Gründen des Umweltschutzes (Abfallentsorgungsprobleme) sehr besorgt, und letztere ergriff eine Reihe von Initiativen und Gesetzgebungsverfahren, die in Abschnitt 3 näher beleuchtet werden sollen.

Die Gründe für das schnelle Vorschreiten der Einweganteile auf dem Markt für Massengetränke wurden vornehmlich folgenden Ursachenkomplexen zugeschrieben (Breitenacher u. a. , 1986, S. 14 f.):

- Die zunehmende Beliebtheit der Einwegpackungen bei den Konsumenten (Vorteile hinsichtlich Gewicht, Bruchsicherheit, Kühlbarkeit, Raumbedarf usw.);
- der steigende Widerstand des Einzelhandels gegen die mit höherem Handling- und Kostenaufwand verbundenen Kreislaufsysteme, ins-

besondere im Distributionssystem der sog. Discounter (und hier wiederum bei dem Marktführer dieser Branche, der Aldi-Handelskette);

- die im Vergleich zu Material- und Kapitalkosten stark ansteigenden Personalkosten;
- die sinkenden relativen Preisvorteile für Mehrwegflaschen;
- die zunehmenden Distributionsentfernungen, verbunden mit einer zunehmenden Internationalisierung des Getränkemarktes;
- der Strukturwandel im Einzelhandel hin zu Großflächen und preisbetonten Aktionen;
- das Verpackungsverhalten einzelner Getränkeabfüller im Wettbewerb (z. B. mit dem Zweck, Wettbewerber vom Markt zu verdrängen, was in letzter Zeit häufig und intensiv vom Biermarkt behauptet wird).

Zunächst einmal nahm also die Mehrwegquote gegen Ende der achtziger Jahre weiter ab, bis auf ein Niveau von knapp 72 vH (Tabelle 8). Dieser Rückgang wäre offenbar noch stärker ausgefallen, wenn nicht Hersteller und Abfüller von alkoholfreien Erfrischungsgetränken die Quotenvorgaben erheblich „übererfüllt“ hätten (bei der Fruchtsaftindustrie im Jahre 1994 mit einem Mehrweganteil von 38,8 vH bei einer Quotenvorgabe von 30 vH). Im Jahr der Wiedervereinigung (1990) stieg die Mehrwegquote deutlich an, sackte aber im Folgejahr wieder deutlich ab. Tabelle 9 offenbart die hierfür maßgeblichen Gründe. In den neuen Bundesländern war 1991 das bis 1990 praktizierte Sammel-

system sekundärer Rohstoffe (SERO) zusammengebrochen, und ein neues Rücklaufsystem für Mehrwegverpackungen von Getränken mußte erst aufgebaut werden. Nach 1991 steigt der Mehrweganteil bei Massengetränken in den neuen Bundesländern wieder kontinuierlich an.

Aber nicht nur zwischen den alten und neuen Bundesländern offenbart ein regionaler Vergleich erhebliche Unterschiede in den Mehrweganteilen einzelner Marktsegmente (Tabelle 10). Auf Länderebene scheint es in den alten Bundesländern so etwas wie ein Nord-Süd-Gefälle zu geben: die vier nordischen Länder liegen deutlich unter und die Bundesländer südlich der "Mainlinie" deutlich über dem Bundesanteil der Mehrwegsysteme bei den Massengetränken. Dies erklärt sich vorrangig durch den sehr viel höheren Mehrweganteil der Massengetränke Bier und Wein im Süden, wo lokale und regionale Anbieter noch hohe Marktanteile bei diesen Getränkearten halten konnten.

Bei der Darstellung der einzelnen Einweg-Getränkeverpackungsarten wurde bereits verbal angemerkt, daß sich die einzelnen Verpackungsarten sehr unterschiedlich auf die einzelnen Marktsegmente der Massengetränke verteilen. Aus der nachfolgenden Tabelle 11 ist das gesamte Aufkommen an Getränkeverpackungen im Einwegsystem dem Volumen nach (= 100 vH) für das Jahr 1994 den einzelnen Marktsegmenten und Verpackungsarten zugeordnet:

Demnach entfielen 1994 gut 40 vH der Einweggebinde auf die Einweg-Glasflaschen. Getränkedosen sowie die Kartonverpackungen erreichen

jeweils einen Verpackungsanteil von etwa 28 vH. Schwerpunkt des Einsatzes von Getränkedosen sind das Bier und die CO₂-haltigen Erfrischungsgetränke (zusammen 98 vH des gesamten Doseneinsatzes). Hingegen ist der Schwerpunkt der Kartonverpackungen im Segment der CO₂-freien Erfrischungsgetränke angesiedelt (93 vH aller Kartonverpackungen bei Massenge tränken). Sofern unter dem Gesichtspunkt des Umweltschutzes Einwegverpackungen diskriminiert werden sollen, so sei im Vorgriff auf eine spätere Erörterung hier die Frage in den Raum gestellt, ob es dann gerechtfertigt ist, alle Einwegverpackungsarten über einen Kamm zu scheren, getreu dem Motto aus Orwells "Animal Farm": Four legs good – two legs bad".

Die Beispiele zeigen, daß eine interventionistische staatliche Politik auf dem Verpackungsmarkt für Massenge tränke, die eine Beeinflussung der Mehrwegquote nicht nur als Ziel, sondern - wie der Entwurf der Getränkemehrwegverordnung - als Aktionsparameter wählt, in der Praxis wegen der Heterogenität der Getränke und der Verpackungsarten auf erhebliche Schwierigkeiten stoßen wird.

2.4. Vertriebswege der Getränkeherstellung

Als ein wesentlicher Grund für den Rückgang des Mehrweganteils am Verbrauch von Massenge tränken wird häufig das Argument vorgetragen, der Handel präferiere Einweggebinde, weil diese mit weniger "Kosten und Arbeit" verbunden seien. Nun übersetzt sich Arbeit stets in Kosten ("Lohnkosten"), und sofern der Einzelhandel beide Ver-

packungssysteme feilbietet, ist es letztendlich der Verbraucher, der über den Erfolg einzelner Verpackungssysteme entscheidet.

Der Getränkeeinzelhandel wird nur in wenigen Fällen direkt vom Getränkehersteller beliefert; als Zwischenstufe wird der Absatz der deutschen Getränkeindustrie zu etwa 70 vH über den Getränkefachgroßhandel abgewickelt (Branchenspezial Nr. 9). Für diese Handelsstufe ist der Lebensmitteleinzelhandel zwar ein wichtiges, aber nicht das wichtigste Absatzsegment. 1994 entfielen von dem Umsatz des Getränkefachgroßhandels auf die einzelnen Absatzsparten:

- Gaststättenbetriebe:	37 vH;
- Großabnehmer (Einkaufsgemeinschaften):	11 vH;
- lokaler Einzelhandel und Warenhäuser:	7 vH;
- Trinkhallen, Kioske, Tankstellen, Kantinen u. Krankenhäuser:	6 vH;
- andere Getränkefachgroßhändler:	12 vH;
- fremde Getränkeabholmärkte:	8 vH;
- eigene Getränkeabholmärkte:	12 vH;
- Abholer und Heimdienste:	7 vH.

Die Kunden des Getränkefachgroßhandels werden in aller Regel mit Getränkeverpackungsarten beliefert, die in der Einzelhandelsstufe nicht angeboten werden, vornehmlich in Getränkefässern, die fast ausnahmslos im Mehrwegsystem arbeiten. Allein schon aus Gründen der Sortimentskonkurrenz kann ein Anbieter des Getränkefachgroßhandels es sich kaum leisten, ein Getränkeverpackungssystem will-

kürlich zu diskriminieren, denn der Kreis der Großabnehmer wird auch von den Getränkeherstellern direkt umworben und beliefert.

Die Vertriebswege für Massenge Getränke über den Lebensmitteleinzelhandel für das Jahr 1995 sind aus Tabelle 12 ersichtlich. Die beiden wichtigsten Distributionswege in den alten Bundesländern, die Verbrauchermärkte und die Getränkeabholmärkte, werden häufig von Kunden aufgesucht, die für den Einkauf den PKW benutzen. Sie sind eher darauf spezialisiert, Massenge Getränke des Mehrwegsystems in Kartengebunden zu verkaufen. Eine bewusste Diskriminierung von Mehrwegsystemen durch Auslistung ist punktuell bei Discountern infolge der dortigen Wettbewerbsparameter (hoher Umsatz je Verkaufsfläche bei minimalem Personaleinsatz) zu beobachten⁷. Als Distributionsweg für Getränke haben Discounter in den alten Bundesländern eine untergeordnete Bedeutung (Tabelle 12): Nur bei den CO₂-freien fruchthaltigen Getränken, die auch insgesamt eine niedrige Mehrwegquote aufweisen (38,8 vH in 1994, Tabelle 8), erreichen die Discounter eine herausragende Absatzposition (45 vH des gesamten Einzelhandelsabsatzes).

Etwas anders liegen die Absatzstrukturen in den neuen Bundesländern: Dort haben – im Vergleich zu den alten Bundesländern – die Getränkeabholmärkte einen geringeren und Discounter einen höheren Markt-

⁷ Der (letztendlich gescheiterte) Versuch, den Einzelhandel per Rechtsverordnung zu einem bestimmten Mehrwegangebot zu zwingen, ist unter dem Stichwort "Lex Aldi" in die Rechtsgeschichte eingegangen.

anteil am Getränkeabsatz des Lebensmitteleinzelhandels (Tabelle 12). Es steht aber zu erwarten, daß sich die Distributionswege in den neuen Bundesländern auch beim Getränkeabsatz jenen im früheren Bundesgebiet angleichen werden.

Insgesamt liefert die Analyse der Vertriebswege auf dem Getränkemarkt in Deutschland keinen Anhaltspunkt dafür, daß der Lebensmitteleinzelhandel insgesamt bestimmte Verpackungssysteme präferiert oder diskriminiert. Wo dies punktuell der Fall ist (Discounter) hat der Verbraucher in aller Regel die Möglichkeit, auch auf Bezugsquellen zurückzugreifen, die Getränke im Mehrwegsystem zumindest auch in ihrem Angebotssortiment enthalten.

3. Staatliche Eingriffe in den Verpackungsmarkt der Getränkeindustrie und seine Entwicklung

Die Bundesregierung betrachtete Anfang der achtziger Jahre die damalige Regelung der Abfallgesetzgebung als unbefriedigend, weil lediglich die Folgen der Abfallentstehung für die Umwelt reguliert waren. Staatliche Stellen konnten also seinerzeit nur eingreifen, wenn die Abfälle bereits entstanden waren und bestimmte Formen der Beseitigung (Ablagerung, Verbrennung, Kompostierung) inhaltlich regeln. Nach Ansicht der Bundesregierung hatte der Staat damit nicht die erforderlichen Instrumente in der Hand, um einem drohenden "Müllberg" Herr zu werden. Neu eingeführt werden sollte demnach die Möglichkeit, bereits bei der Entstehung von Abfällen einzugreifen und bestimmte Formen der stofflichen Verwertung von Abfällen (Recycling) vorzuschreiben.

Es sollte in Zukunft also nicht mehr nur die Beseitigung von Abfall, sondern zusätzlich auch dessen Entstehung und Verwertung staatlich reguliert werden (Dicke/Hartung, 1986, S. 90 f.).

Ein erster Schritt in dieser neue Richtung wurde durch die Bundesregierung mit dem Inkrafttreten des Gesetzes über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (früher Abfallbeseitigungsgesetz, heute Abfallgesetz) im Jahr 1986 (AbfG vom 27. August 1986, BGBl. I S. 1410, derzeit gültige Fassung BGBl. III S. 2115) eingeleitet. Dabei sind Abfallvermeidung und Abfallverwertung in der Priorität vor der sonstigen Entsorgung angesiedelt, jedoch ohne eine Prioritätenfolge zwischen Vermeidung einerseits sowie stofflicher und "thermischer" Verwertung andererseits festzulegen. Dies könnte den Schluß nahelegen, daß der Staat zwischen diesen beiden Formen der Abfallminderung nicht diskriminieren oder favorisieren darf. Ein Einwegsystem der Getränkeindustrie mit nahezu vollständiger stofflicher Verwertung der Verpackungsabfälle dürfte dann nicht anders bewertet und behandelt werden als ein Mehrwegsystem. Hinsichtlich der Vermeidung von Abfällen wird im § 1 a des Abfallgesetzes (AbfG) auf § 14 AbfG sowie auf das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) verwiesen.

Das Abfallgesetz verweist sowohl bei der Vermeidung als auch bei der Verwertung von Abfällen auf den Paragraphen 14 des Abfallgesetzes. Hierin wird die Bundesregierung ermächtigt, nach Anhörung der beteiligten Kreise mit Zustimmung des Bundesrates Rechtsverordnungen zur Vermeidung oder Verringerung schädlicher Stoffe in Abfällen oder zu ihrer umweltverträglichen Entsorgung (Absatz 1) bzw. zur Vermeidung

oder Verringerung von Abfallmengen (Absatz 2) zu erlassen. Bei der Vermeidung bzw. Verringerung der Abfallmengen wird jedoch zunächst das Instrument der Zielfestlegungen angeführt. Diese haben – im Gegensatz zu den Rechtsverordnungen – keinen normativen Charakter und werden zunächst im Bundesanzeiger veröffentlicht.

Im Sinne dieser indikativen Planung und Zielfestlegung wurde im November 1986 vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit ein Maßnahmenkatalog zur Stabilisierung und Ausweitung der Mehrwegsysteme vorgelegt, dessen Einhaltung als Voraussetzung zum Verzicht auf umweltpolitische Maßnahmen wie Pflichtpfand- oder Abgabenregelungen angesehen wurde. Dieser Maßnahmenkatalog ist aus Tabelle 23 im einzelnen ersichtlich. Alle Vorschläge laufen mehr oder minder, häufig aber mehr als minder, auf eine Favorisierung der Mehrwegsysteme und eine Diskriminierung der Einwegsysteme hinaus. *Auch die Tendenz zu einer Gebindevereinheitlichung im Mehrweg ist klar ersichtlich: In Punkt 9 wird die "stärkere Standardisierung von Mehrwegflaschen und -kästen auf wenige Typen" gefordert und in Punkt 11 die abfüllerspezifischen Mehrwegsysteme als "Pseudo-Mehrweg" bezeichnet.*

Dies schien dem BMU aber noch nicht ausreichend zu sein; gleichzeitig wurden, durchaus noch im Sinne einer indikativen Planung, marktsegmentspezifische Mehrwegquoten für die Jahre 1988 und 1990 festgelegt, diese sind aus Tabelle 7, letzte 3 Spalten, ersichtlich. Verglichen mit der vorherigen Entwicklung scheinen insbesondere die Mehrweg-Quotenvorgaben für Wein unrealistisch hoch angesetzt zu sein.

Aber, wie bereits erwähnt, diese Quotenvorgaben waren noch nicht rechtsverbindlich.

Der "Quotenfahrplan" geriet dann aus den bereits geschilderten Gründen im Zuge der deutschen Wiedervereinigung durcheinander, vgl. hierzu auch Tabelle 9. Um im Bild zu bleiben, zog dann die Bundesregierung mit dem Erlaß der Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung – VerpackVO) vom 12.06.1991 auf der Grundlage des § 14 des Abfallgesetzes gewissermaßen die "Quotierungs-Notbremse" in Hinblick auf die Mehrwegquote.

3.1. Internalisierung externer Effekte durch Lizenzgebühren im "dualen System"?

Nach § 1 VerpackVO sind Abfälle dadurch zu vermeiden, daß Verpackungen "1. nach Volumen und Gewicht auf das ... notwendige Maß beschränkt werden; 2. so beschaffen sein müssen, daß sie wieder befüllt werden können, soweit dies technisch möglich und zumutbar ... ist; 3. stofflich verwertet werden, soweit die Voraussetzungen für eine Wiederbefüllung nicht vorliegen." Zur Durchsetzung dieser Zielvorstellungen enthält die VerpackVO folgende Regelungen für Transportverpackungen, Umverpackungen und Verkaufsverpackungen:

- Hersteller und Vertreiber von Transportverpackungen sind gemäß § 4 VerpackVO ab 01. Dezember 1991 verpflichtet, diese nach Gebrauch zurückzunehmen und einer erneuten Verwendung oder einer

stofflichen Verwertung außerhalb der öffentlichen Abfallentsorgung zuzuführen.

- Vertreiber, die Waren in Umverpackungen⁸ anbieten, sind gemäß § 5 VerpackVO ab 01. April 1992 verpflichtet, geeignete Sammelgefäße bereitzustellen, die es den Endverbrauchern ermöglichen, die Umverpackungen in der Verkaufsstelle zu entfernen und zurückzulassen. Die so erfaßten Umverpackungen sind einer erneuten Verwendung oder einer stofflichen Verwertung außerhalb der öffentlichen Abfallentsorgung zuzuführen.

- Vertreiber, die Waren in Verkaufsverpackungen⁹ anbieten, sind gemäß § 6 VerpackVO ab 01. Januar 1993 verpflichtet, gebrauchte Verkaufsverpackungen von den Endverbrauchern in der Verkaufsstelle oder in deren unmittelbarer Nähe zurückzunehmen. Die so erfaßten Verkaufsverpackungen müssen von den jeweiligen Packmittelherstellern bzw. -vertreibern zurückgenommen und einer erneuten Verwendung oder einer stofflichen Verwertung außerhalb der öffentlichen Abfallentsorgung zugeführt werden.

⁸ Umverpackungen sind regelmäßig Zweit- oder Drittverpackungen, die der Werbung oder dem erleichterten Angebot im Rahmen der Selbstbedienung dienen (z. B. Karton um Zahnpastatuben).

⁹ Verkaufsverpackungen für Getränke sind geschlossene und überwiegend geschlossene Behältnisse wie Beutel, Dosen, Flaschen, Kartons, Schläuche aus Materialien jeder Art für flüssige Lebensmittel im Sinne des § 1 Abs. 1 des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes, die zum Verzehr als Getränke bestimmt sind.

- Um den Endverbrauchern einen zusätzlichen Anreiz zu geben, die Rückgabemöglichkeit für Verkaufsverpackungen auch tatsächlich wahrzunehmen, ist gemäß §§ 7–8 VerpackVO auf alle Getränkeverpackungen sowie auf die Verpackungen von Wasch- bzw. Reinigungsmitteln und Dispersionsfarben ein rückzahlbares Pfand in Höhe von DM 0,50 – 2,00 pro Verpackungseinheit zu erheben.

Während die Rücknahmeverpflichtungen für Transport- und Umverpackungen indispensable sind, wird den beteiligten Wirtschaftskreisen in § 9 VerpackVO die Möglichkeit eröffnet, sich durch die Errichtung eines privatwirtschaftlichen Entsorgungssystems für Verpackungsmüll von den Rücknahme- und Pfandverpflichtungen für Verkaufsverpackungen zu befreien. Die Zielsetzung dieser Vorgehensweise besteht darin, einen zweiten (dualen) Entsorgungsweg zu schaffen, mit dessen Hilfe die Verpackungsabfälle von der öffentlichen Abfallbeseitigung ferngehalten und einer stofflichen Wiederverwertung zugeführt werden.

Die Befreiung von der Rücknahme- und Pfandpflicht für Verkaufsverpackungen wird gewährt, sofern das neu geschaffene Entsorgungssystem eine regelmäßige Sammlung und Verwertung der Verpackungsabfälle gewährleistet und bestimmte, zeitlich gestaffelte Erfassungs-, Sortier- und Verwertungsquoten erfüllt werden. Die geforderten Erfassungsquoten geben an, welcher Mindestanteil in Gewichtsprozenten der in Verkehr gebrachten Verpackungsmaterialien nach Gebrauch erfaßt und der Wertstoffsortierung zugeführt werden muß.

Als Reaktion auf die in der VerpackVO angedrohten Rücknahme- und Pfandpflichten haben Vertreter des Handels, der verpackenden Industrie ("Abfüller"), der Verpackungswirtschaft und der Vormaterialhersteller im September 1990 die Trägerschaft Duales System Deutschland GmbH (DSD) gegründet. Die primäre Zielsetzung dieses Unternehmens besteht darin, durch die Organisation eines privatwirtschaftlichen ("dualen") Entsorgungssystems für Verpackungsabfälle die Freistellung von den Rücknahme- und Pfandpflichten der VerpackVO zu erlangen. Hierzu hatte sich der Handel im Rahmen einer freiwilligen Selbstverpflichtung darauf festgelegt, nach einer angemessenen Übergangsfrist mit Ausnahme von Getränken in Mehrweggebinden nur noch solche Waren zu akzeptieren, deren Verpackung mit einem von der DSD vergebenen Symbol, dem sogenannten "Grünen Punkt", versehen ist. Die so gekennzeichneten Verpackungen werden nunmehr von den Endverbrauchern über ein von der DSD organisiertes Erfassungssystem in den Stoffkreislauf zurückgeführt. Für das Recht, den *Grünen Punkt* auf den von ihnen in den Verkehr gebrachten Verpackungen zu verwenden, müssen die Abfüller eine nach Verpackungsvolumen gestaffelte Lizenzgebühr an die DSD abführen. Das Aufkommen aus dieser Gebühr – derzeit ca. 4 Milliarden DM jährlich – dient zur Finanzierung der von den Vertragspartnern der DSD vorgenommenen Erfassung und Sortierung der Verpackungsabfälle.

Nach einigen Startschwierigkeiten bei der Erfassung über die "gelben" Tonnen oder Plastikbeutel sowie bei der Verwertung stofflicher Abfälle durch von der DSD beauftragten Firmen und einigen Anfangsschwierigkeiten mit "Markenzeichen-Piraten" und "Trittbrettfahrern" –

also Herstellern, die das Symbol des "Grünen Punktes" bei der Verpackung ihrer Produkte zwar verwendeten, die dafür geschuldeten Lizenzgebühren an die DSD aber nicht bezahlten – hat sich das duale Entsorgungssystem in Deutschland als durchführbar erwiesen und etabliert. Dies hat natürlich nichts an der wettbewerblichen Problematik dieses Lösungsansatzes geändert¹⁰ (Verwertungsmonopol versus wettbewerbliche Lösungen, vgl. hierzu insbesondere Michaelis, 1993; Philipp, 1993a und b sowie Bartling, 1995).

Im Jahr 1993 hat das DSD die für dieses Jahr – die Vorgabequoten haben sich seit dem 01.07.1995 zum Teil drastisch erhöht – vorgesehene Verwertungsquote nur in einem Fall unterschritten, in allen übrigen Bereichen aber überschritten (Tabelle 24).

Die Beseitigung externer mengenmäßiger Effekte der Entsorgung des Verpackungsaufkommens ist also im Rahmen des DSD weitgehend vollzogen; es bleibt aber die Frage, ob auch eine Internalisierung der externen Kosten stattfindet, oder, anders ausgedrückt, ob die Lizenzgebühren des DSD in ihrer Struktur und Höhe verursacheradäquat erhoben werden. Michaelis (1993, S. 75) gelangt hier zu der folgenden zusammenfassenden Bewertung:

¹⁰ Die wettbewerbliche Problematik des DSD besteht darin, daß mit der Gründung dieser Institution ein Verwertungsmonopol geschaffen wurde, das möglicherweise effiziente wettbewerbliche Alternativen ausschließt oder zumindest erheblich behindert.

"Hinsichtlich der Verwertungskosten findet bereits heute eine weitgehend verursachergerechte Zuweisung statt, denn da die betreffenden Kosten innerhalb der einzelnen Verwertungsgesellschaften abgerechnet werden, ist eine Quersubventionierung zwischen den verschiedenen Packstoffen ausgeschlossen. Lediglich im Kunststoffbereich ist die gegenwärtige Kostenzuweisung aufgrund der großen Sortenvielfalt unter Effizienzgesichtspunkten noch sehr unbefriedigend. Aber auch hier besteht seitens der Verwertungsgesellschaft gebrauchter Kunststoffverpackungen die Absicht, die von den Abfüllern zu entrichtende Gebühr zukünftig nach den Verwertungskosten der einzelnen Kunststoffarten zu differenzieren. Zusammen mit der von der DSD geplanten Gebührenreform wird diese Maßnahme wesentlich dazu beitragen, daß die bei der Umsetzung der VerpackVO entstehenden Kosten zukünftig möglichst verursachergerecht weitergereicht werden. *Die hiermit ausgelösten Anpassungsreaktionen werden tendenziell bewirken, daß die in der VerpackVO geforderten Quoten zu den geringsten Kosten erreicht werden. Insofern ist gewährleistet, daß eine weitgehend effiziente Anpassung an die (ineffizienten) Vorgaben der VerpackVO stattfindet.*"

3.2. Weiterentwicklung der Quotenvorgabe für Einweg-Getränkeverpackungen

Die Hersteller und Verwender von Verpackungsmaterialien ("Abfüller") stehen zusammen mit der Trägergesellschaft Duales System Deutschland GmbH sowie der gesamten Handelskette in einer Verantwortungs- und Haftungsgemeinschaft, denn die Freistellung von der

Rücknahme- und Verwertungspflicht besteht nur so lange, als das DSD die vorgegebenen Quoten der Erfassung, Sortierung und vor allem der Verwertung zu erfüllen vermag (s. hierzu auch Tabelle 24). Diese Vorgabequoten der stofflichen Verwertung müssen dabei allerdings nicht bei jedem der in Tabelle 24 aufgeführten Materialarten strikt eingehalten werden: In gewissem Umfang sind Quotenunterschreitung bei einem Material durch Überschreitung bei einem anderen Material verrechenbar (Mischquoten). Die Quoten sind aber keine reinen Zielvorgaben, sondern sie wirken auch als Trigger, das heißt als auslösender Faktor oder Reaktionsschwelle: Werden die Mischquoten unterschritten, so erfolgt die Inkraftsetzung der bis dahin lediglich suspendierten Rücknahme- und Verwertungspflichten von Verkaufsverpackungen der Vertreiber und Hersteller gemäß § 6 der VerpackVO. Die praktischen Konsequenzen einer solchen Inkraftsetzung bleiben der Phantasie überlassen. Muß dann das DSD seine Tätigkeit einstellen, werden die Verbraucher die Verkaufsverpackungen zum Händler zurücktragen oder aber, wie vordem, schlicht über den Hausmüll entsorgen? Dieses Problem wurde auch vom Umweltministerium gesehen. In seinem Novellierungsentwurf zur Verpackungsverordnung ist eine flexiblere Regelung vorgesehen. Das Zwangspfand soll erst dann verordnet werden, wenn über einen Zeitraum von zwei aufeinander folgenden Jahren die bundes- bzw. länderspezifischen Mehrwegquoten unterschritten werden. Darüber hinaus können Bundesländer für bestimmte Getränkearten eine Ausnahme vom Zwangspfand erlauben, sofern auf den Teilmärkten die Mehrwegquote erfüllt ist (siehe Lebensmittelzeitung vom 21.6.1996).

Die Hersteller und Verreiber von Einweg-Getränkeverpackungen sind, sowie uns bekannt, ausnahmslos Nutzer des DSD. Nach Maßgabe der Lizenzgebühren an das DSD haben sich nach Erlaß der VerpackVO die Getränke im Einwegsystem gegenüber solchen im Mehrwegsystem relativ verteuert. Dieser Effekt reichte dem Gesetzgeber allerdings nicht:

Die Hersteller und Verreiber von Massengeutränken unterliegen jenseits der Quotenvorgaben an das DSD zusätzlich noch einer spezifischen Quote, nämlich einer Mehrwegquote für Massengeutränke. Diese beträgt nach Inkrafttreten der VerpackVO 72 vH des dem Massengeutränke-markt zugeführten Absatzvolumens. Für pasteurisierte Milch gilt eine separate Mehrwegquote in Höhe von 17 vH; diese soll nachfolgend nicht in die Betrachtung einbezogen werden, gleiches gilt für die Pfanderhebungspflichten für Verpackungen von Wasch- und Reinigungsmitteln sowie von Dispersionsfarben (§ 8 VerpackVO).

Die 1986 nur indikativ statuierten Mehrwegquoten für die Jahre 1988–1990 differenziert nach Marktsegmenten (Tabelle 6) –, werden durch die VerpackVO als rechtsverbindlich erklärt, und zwar nicht differenziert nach Marktsegmenten. Wird diese Quote von 72 vH Mehrweganteil bei Massengeutränken unterschritten, so löst dies einen Trigger in Form einer Inkraftsetzung eines Pflichtpfandes auf Einweg-Getränkeverpackungen und Rücknahmepflicht bei den Verreibern und dem Handel gemäß § 7 VerpackVO aus, die bis dahin lediglich als suspendiert gelten.

Bevor im nächsten Abschnitt die möglichen und wahrscheinlichen Folgen dieses Triggers untersucht werden, sollen die Implikationen dieser Quotenregelungen noch näher beleuchtet werden.

Neben der globalen Mehrwegquote für Massengetränke in Deutschland in Höhe von 72 vH gibt es noch eine unbestimmbare Anzahl von regionalen Quoten: Nach § 9, Abs. 2 VerpackVO "darf der Anteil für Mehrwegverpackungen dieser Getränke im jeweiligen Einzugsgebiet nicht unter den im Jahre 1991 im Einzugsgebiet bestehenden Anteil" sinken. Einzugsgebiet definiert der § 3, Abs. 4 VerpackVO wie folgt:

"Als Einzugsgebiet des Herstellers oder Vertreibers ist das Gebiet des Landes anzusehen, in dem die Waren in Verkehr gebracht werden."

Die Abgrenzung eines relevanten Einzugsgebiets dürfte schon für einen einzelnen Getränkehersteller etwa der Fruchtsaftindustrie recht schwierig sein, da ein Gutteil des Absatzes der Getränkeindustrie über den Getränkefachgroßhandel vertrieben wird (Abschnitt II.1.4.). Wie soll dann ein relevantes Einzugsgebiet für ein Marktsegment oder gar für den Absatz sämtlicher Massengetränke abgegrenzt oder ermittelt werden? Insofern ist der Terminus "Einzugsgebiet" ein völlig unbestimmter Rechtsbegriff und lädt damit zu Willkürentscheidungen förmlich ein.

Sollte mit Land "Bundesland" gemeint sein, so hätte der Trigger nach 1992 in Mecklenburg-Vorpommern und nach 1993 in Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Saarland, Baden-Württemberg, Bayern und

Thüringen greifen müssen (Tabelle 10). Für den Fall eines regionalen Triggers hat der Gesetzgeber immerhin an eine Krisenvorsorgeregelung gedacht: Nach § 10 VerpackVO dürfen die Vertreiber dann Pfandeinlösungs-Berechtigungs-zertifikate ausgeben, um einem Tourismus der leeren Bierdosen vorzubeugen.

Die Problematik einer undifferenzierten Mehrwegquote für den gesamten Markt der Massenge-tränke schien dem Gesetzgeber schon bewußt zu sein, denn noch im gleichen Jahr wie die VerpackVO wurde der Entwurf einer Verordnung zur Förderung von Getränkemehrwegsystemen (GetränkemehrwegV) vom 28.12.1991, der eine entsprechende Initiative von Bundesländern vorausgegangen war, verabschiedet. Sie sollte dem Entwurf nach am 01.01.1997 in Kraft treten und die Trigger-Regelungen der VerpackVO ersetzen.

Nach den Trigger-Regelungen des Entwurfs der GetränkemehrwegV sollen statt der undifferenzierten Gesamtmehrwegquote dann segment-spezifische Mehrwegquoten angewendet werden; die hier vorgesehene Mehrwegquoten und ihre zeitliche Staffelung sind aus Tabelle 9 (rechter Block) ersichtlich.

Die nachfolgenden Überlegungen gelten für *beide* Quotensysteme. Diese Quoten sind keine mengenmäßigen Kontingente oder Selbstbeschränkungsabkommen, sondern reine *Trigger* (Auslöser). Sie vermitteln dem einzelnen Getränkehersteller also keinerlei quantitativen Rahmen oder Handlungsspielraum, der die Gefahr des Triggers beseitigen könnte. Und hier liegt auch die größte Schwäche derartiger Quoten: Sie

konstituieren eine zwangsweise Haftungsgemeinschaft, ohne daß demgegenüber eine korrespondierende Verantwortungsgemeinschaft existiert. Die Mehrwegquote knüpft nicht an ein Handeln und an eine Verantwortung eines bestimmten Herstellers oder Vertreibers von Getränkeverpackungen an. *Tatbestandsmerkmal der Mehrwegquote und damit des Triggers ist vielmehr das vom einzelnen Hersteller und Vertreiber von Getränkeeinwegverpackungen nicht kontrollierbare und nicht zu verantwortende quantitative Verhältnis von Ein- und Mehrwegverpackungen (Aulehner, 1995, S. 8).*

Schlimmer noch in diesem Zusammenhang ist der folgende Aspekt: Jeder Versuch einer kooperativen Aktion zur Beeinflussung der Mehrwegquote birgt in sich die große Gefahr einer Kollision mit Normen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Dies ist keine graue Theorie: Weil die Mehrwegquote 1994 schon gefährlich nahe an die magische 72-vH-Grenze herangerückt war (Tabelle 8), schlugen Ende 1995 Vertreter der Hersteller und Vertreiber von Getränkedosen sowie die Landesvertretung des Einzelhandels vor, im Rahmen einer kooperativen Lösung eine freiwillige Abgabe auf den Einsatz von Getränkedosen ("Dosengroschen") zu erheben und durch die so eingeworbenen Mittel aus dem Umweltaufschlag (Aufkommen etwa 400 Mill. DM pro Jahr) sollte das Mehrwegsystem gefördert und die Einsammlung von Getränkedosen intensiviert werden. Durch die relative Verteuerung der Getränkedosen infolge der Abgabe sollte gleichzeitig auch deren Absatz zugunsten der Mehrwegsysteme abgebremst werden.

Obwohl das Bundesumweltministerium diese Pläne mit Wohlwollen begleitete, schritt das Bundeskartellamt zum Jahreswechsel 1995/96 energisch gegen diesen Plan zu Felde. Es sah darin eine vom Kartellgesetz verbotene gemeinsame Preisabsprache und drohte für den Fall einer Verwirklichung dieser Pläne Bußgelder in Millionenhöhe an. Nun wollen es die beteiligten Wirtschaftsverbände über eine Vereinslösung versuchen: über freiwillige Mitgliedsbeiträge soll der Verein die avisierten Ziele fördern. Der Segen des Kartellamtes zu diesem Lösungsansatz steht noch aus.

Die VerpackVO ist nach ihrer ganzen Grundkonzeption auf eine Internalisierung externer Effekte in der Entsorgungswirtschaft ausgerichtet, und in diesem Konzept sind Quotenvorgaben für das Erfassen, Sortieren und Verwerten von Verpackungsabfällen als Mittel der Wirtschaftslenkung zwar nicht effizient, aber auch nicht systemwidrig. In diesem Kontext sind die Mehrwegquoten ein Aliud, ein Mittel der Wirtschaftsaufsicht zur Favorisierung der Mehrwegsysteme und zur Diskriminierung der Einwegsysteme (Aulehner, 1995, S. 7 f.), wofür sich aber, wie gezeigt wurde, weder eine ökonomische noch eine ökologische Rechtfertigung herleiten läßt. Möchte der Gesetzgeber gleichwohl den Absatz von Einweggetränken einschränken, so wäre ihm das vergleichsweise mildere Mittel der Vergabe mengenmäßiger Kontingente anzuraten. *Unter Effizienzgesichtspunkten wäre es ökonomisch sinnvoll, die Erfüllung der geforderten Quoten durch die Einführung handelbarer Einwegabfülllizenzen zu gewährleisten (Michaelis, 1993, S. 76).*

3.3. Inkraftsetzung eines Pflichtpfandes auf Einwegverpackungen und Rücknahmepflicht der Getränkeanbieter

Der Trigger bei Unterschreitung der Mehrwegquote bestünde darin, daß die Getränkeanbieter auf Getränke-Einwegverpackungen bis unter 1,5 l Volumen ein Zwangspfand von DM 0,50, bei einem Volumen von 1,5 l und darüber ein solches von DM 1,00 vom Verbraucher pro Getränkepackung erheben müßten, das im Falle der Rückgabe der (leeren) Getränkeverpackung diesem zu erstatten ist (Rücknahmepflicht, § 7 VerpackVO).

Die Maßnahme zielt auf eine Erhöhung des Mehrweganteils; ob sie greift, hängt davon ab, ob der Handel in Reaktion auf diese Maßnahme das Angebot an einwegverpackten Getränken einschränkt und ob der Verbraucher seinen Verbrauch an mehrwegverpackten Getränken ausweitet (Substitutionseffekt) oder schlicht den Konsum an Getränken reduziert (Mengeneffekt). Die Frage, ob und in welchem Ausmaß dies der Fall sein dürfte, wird in der Literatur höchst unterschiedlich beantwortet. *Die Untersuchungen aus der Mitte der achtziger Jahre (Ewringmann, 1986 und Breitenacher u. a. , 1986) kommen überwiegend zu dem Schluß, daß ein Pflichtpfand auf einwegverpackte Getränke keinen nachhaltigen Substitutionseffekt zugunsten der Mehrwegsysteme auslösen wird.* Man bezog sich dabei insbesondere auch auf amerikanische Erfahrungen, die nach Einführung eines Pflichtpfandes auf einwegverpackte Getränke trotz dieser Maßnahme die Präferenz der Verbraucher hinsichtlich der Verpackungssysteme erstaunlich stabil geblieben war. In ihren eigenen Plausibilitätsüberlegungen gingen

die Autoren für die Einführung in Deutschland von einem einphasigen Pfandsystem (Pfanderhebung und Abrechnung nur auf der letzten Handelsstufe und nur gegenüber den Verbrauchern) aus.

Tatsächlich schreibt aber die VerpackVO in § 5 vor: "Das Pfand ist von jedem weiteren Betreiber auf *allen* Handelsstufen bis zur Abgabe an den Endverbraucher zu erheben." Der Gesetzgeber hat somit das Mehrphasenpfand obligatorisch so vorgeschrieben, wie es heute schon – allerdings freiwillig – im Mehrwegsystem gehandhabt wird, allerdings mit dem Ziel der Wiederbefüllung des zurückgelaufenen Leergutes.

Man braucht den recht komplizierten Wirkungsrichtungen eines derartigen Zwangspfandes auf die Mehrwegquote nicht im einzelnen nachzugehen (vgl. hierzu u. a. Feess-Dörr, 1991, S. 165 f.), es reicht u.E. unter Effizienzgesichtspunkten zu prüfen, welche voraussichtliche Wirkung das Mehrphasenpfandsystem entfalten wird. Dieses Pfandsystem setzt voraus und bewirkt, daß das leere Einweg-Pfandgut vom Verbraucher über den Handel bis zum Hersteller des Getränkes (dem "Abfüller") weitergereicht werden muß, will jede Stufe das verauslagte Pfandgeld nicht verlieren. Es erfolgt also ein erheblicher Handling- und Transportaufwand, um das Leergut nicht am Ort mit der kürzesten Entsorgungsentfernung, nämlich beim Verbraucher, dem Dualen System weiterzureichen ("zu entsorgen"), sondern am Ort mit der längsten Entsorgungsentfernung, nämlich beim Abfüller. Diese Transportkette ist mit erheblichen ökonomischen und ökologischen Kosten verbunden

und das alles mit dem dubiosen Ziel, möglicherweise die Mehrwegquote zu erhöhen (Aulehner, 1995, S. 3 f.).

Eine ineffizientere Methode könnte man sich kaum ausdenken. Wenn der Gesetzgeber hiermit lediglich das Ziel verfolgt, die Mehrwegquote zu erhöhen, so wäre auch hier eine direkte Kontingentierung durch handelbare Abfülllizenzen für einwegverpackte Getränke nicht nur das mildere, sondern mit Abstand auch das bei weitem effizientere Rationierungsverfahren.

3.4. Gebindevereinheitlichung in den Mehrwegsystemen als "flankierende Maßnahme"?

Die Forderung nach einer gesetzlich verordneten Vereinheitlichung der Gebinde in den Mehrwegsystemen, also eine Vereinheitlichung der Getränkeflaschen und Transportkästen, steht bei jenen, die Mehrwegsysteme favorisieren und Einwegsysteme diskriminieren möchten, in der Aktionsliste meistens ziemlich weit oben. Denn diese Forderung läßt sich mit einer ganzen Reihe von vordergründigen "Vorteilen" darlegen, die mit diesem Schritt verbunden seien. Die *Stiftung Initiative Mehrweg* (1995) hat diese nach einem Expertenhearing in München vom 05.05.1995 wie folgt zusammengefaßt:

1. Verringerung der Mengenvielfalt;
2. Reduzierung des Sortieraufwandes;
3. Geringerer Lager- und Raumbedarf (Bereitstellfläche);
4. Kompatibilität der Gebinde:

- bessere Volumennutzung,
 - bessere Stabilität,
 - geringere Bruchgefahr;
5. Erhöhung der Umlaufgeschwindigkeit;
 6. Kostenmäßige Degression in der Anschaffung;
 7. Geringeres durchschnittlich gebundenes Kapital;
 8. Vereinheitlichung von Pfandbeträgen.

Demnach scheint es fast so, als ob es – vom ersten Punkt einmal abgesehen – nur Vorteile dieser Maßnahme gäbe, denen keine weiteren Nachteile gegenüberstünden. Dies ist allein schon deshalb unzutreffend, weil sich diese Forderung ja mit real bestehenden und auch funktionierenden Mehrwegsystemen konfrontiert sieht. Und ein offensichtlicher Nachteil eines Systemwechsels würde dann doch – zumindest – darin bestehen, daß der gesamte Investitionsaufwand für diese bestehenden Mehrwegsysteme zu "sunk costs", zu Entsorgungsabfällen gewandelt würde.

Vereinheitlichung, ob in der Form einer Normierung oder einer Standardisierung zielt stets auf das Kriterium der Austauschbarkeit (oder: Kompatibilität) von materiellen oder immateriellen Gütern und Diensten. Die Zunahme an Austauschbarkeit kann in der Tendenz dahin wirken, daß mit ihrer Zunahme die Transaktionskosten bei Produzenten und Konsumenten abnehmen; dies muß aber keineswegs so sein. Unter Transaktionskosten werden dabei alle Mühen und Nachteile verstanden, die Austauschpartner bei der Suche, Anbahnung, Prüfung, Festlegung, Durchsetzung und Anpassung einer von beiden Seiten akzeptier-

ten Tauschvereinbarung in Kauf nehmen müssen. Mit Hilfe der ökonomischen Theorie wird in letzter Zeit häufig der Frage nachgegangen, ob und in welchem Umfang aufgrund rationaler Produzenten- und Konsumentenentscheidungen vereinheitlichte Produkte und Dienstleistungen sich im Marktprozeß herausbilden und hierbei voraussichtlich voranschreiten werden (vgl. u. a. Thum, 1995; Reimers, 1995; Gabel, 1993).

Als Ausnahme von der Regel gilt, daß eine zunehmende Standardisierung gesamtwirtschaftlich stets abnehmende Transaktionskosten auslösen wird, und zwar dann, wenn sie sowohl mit sinkenden Kosten bei den *Produzenten* als auch mit steigenden externen Erträgen bei den *Konsumenten* einhergeht. Klassische Beispiele hierfür sind die Telekommunikation und die Mikrocomputerindustrie, also Bereiche mit sogenannten *Netzwerkexternalitäten*. Der Marktführer IBM wäre von seinen Konkurrenten kaum angreifbar gewesen, hätten diese ihre Hardware- und Softwareangebote nicht "*IBM-kompatibel*" gestaltet, was dann auch, zumindest zum erheblichen Teil, die stürmische Nachfrageentwicklung danach zu erklären vermag. Weitere "klassische" Beispiele sind die Entwicklung und Durchsetzung von Standardisierungen beim Farbfernsehen, bei Video-Recordern sowie bei Fax- und sonstigen leitungsgebundenen Kommunikationsgeräten (Gabel, 1993).

Doch lassen sich diese Beispiele auf den Getränkemarkt übertragen? Die Transaktionskosten des Handels bei der Rücknahme und Weiterleitung des Leergutes würden sicherlich mit zunehmendem Standardisierungsgrad der Mehrwegsysteme abnehmen. Am geringsten wären sie

dann, wenn – wie früher wohl in der Sowjetunion – für sämtliche Getränke im Mehrwegsystem eine Einheitsflasche in einem Einheitskasten Verwendung finden würde. Noch geringer wären dann allerdings immer noch die Transaktionskosten bei den Getränke-Einwegverpackungen.

Aber wäre eine derartige Standardisierung im Mehrwegbereich auch mit steigenden externen Erträgen für die Konsumenten verbunden? Diese Frage kann verneint werden, denn mit der *"Verringerung der Mengenvielfalt"* reduziert sich auch sein Optionsspielraum und damit seine Wahlmöglichkeit. Denn den Nutzen stiftet, wie bereits mehrfach erwähnt, für den Konsumenten nicht nur der Getränkeinhalt, sondern auch die Art der Verpackung und die daraus ableitbaren Präferenzen.

Maßgebend für die Vielfalt der Verpackungen sind – auf dem Getränkemarkt ebenso wie in allen anderen Konsumgüterbereichen – in erster Linie Marketinggesichtspunkte: Die Hersteller versuchen, ihre Produkte mittels der Verpackungsart sowie ihrer Form und Gestaltung von Produkten konkurrierender Anbieter abzuheben. Insbesondere die größeren Hersteller auf dem Markt für Fruchtsäfte füllen häufig ihre Produkte ausschließlich in markttypischen Flaschen ab (Breitenacher u. a. , 1986, S. 200).

3.4.a. Korporative Standardisierung („Poollösungen“)

Die oben getroffenen Feststellungen schließen selbstverständlich nicht aus, daß sich in einzelnen Segmenten des Getränkemarktes die ab-

nehmenden Transaktionskosten zunehmender Gebindevereinheitlichung in den branchentypischen Mehrwegsystemen sowohl für den Handel als auch für die Getränkeabfüller als so bedeutsam darstellen, daß sie mittels gemeinsamer Vereinbarung zu einer Vereinheitlichung der Verpackungsmittel und Transportbehälter schreiten; in der Terminologie dieser Untersuchung wird dies als „Korporative Standardisierung“ bezeichnet. Hierbei können sich die beteiligten Unternehmen lediglich verpflichten, fremdetikettiertes Pfandgut wie eigenes zu behandeln (Verbandslösung); sie bleiben dann bei der Beschaffung der Verpackungsmittel eigenverantwortlich. Sie können diese Aufgabe aber auch auf einen gemeinsamen Agenten delegieren, dessen Tätigkeit und Aufwendungen durch Mitgliedsbeiträge der Getränkeabfüller finanziert werden (Poollösung).

Mehr in Richtung einer Verbandslösung zielen Poolvereinbarungen, die auf einen zentralen Beschaffungsagenten des Leergutes hinauslaufen, der dieses dann bei Bedarf und gegen Rechnungsstellung an die Poolmitglieder weiterleitet. Dieser Beschaffungsagent wird meistens in Form einer Genossenschaft betrieben: Am Jahresende werden dort angefallene Gewinne unter den Poolmitgliedern aufgeteilt.

Ein "klassisches" Beispiel einer korporativen Standardisierung nach letztgenanntem Muster ist der seit über 25 Jahren bestehende Getränkepool "Genossenschaft Deutscher Brunnen e. G." (GDB) in der deutschen Mineralbrunnenindustrie. Dort wird von den Poolmitgliedern bundeseinheitlich die 0,7 l "*Perlhalsflasche*" in ebenfalls genormten Kästen verwendet.

Allerdings sind bei den Mineralbrunnenherstellern besondere wettbewerbliche Bedingungen zu beachten: Infolge des im Vergleich zum Gewicht und Volumen der Mineralbrunnengetränke relativ geringen Verkaufserlöses je Verpackungseinheit sind die Kalkulationen sehr transportkostensensibel. Ein Gutteil der Mineralbrunnenabfüller agiert in einem regionalen Monopol, dessen Grenzen im wesentlichen durch die Transportkosten zusammen mit der Entfernung konkurrierender Brunnenabfüller bestimmt werden¹¹. Insofern kann es nicht verwundern, daß sich der betreffende Verband sehr schwer mit der Entscheidung trug, die bisherige Verpackungsvereinbarung in Form der Perlhalsflasche hin zur *Mehrweg-PET-Flasche* zu ändern. Denn der Übergang zu dieser Verpackungsart würde den Radius der in Hinblick auf die Transportkosten rentablen Distributionsentfernungen deutlich erhöhen; hiermit wäre also eine deutliche Intensivierung des Wettbewerbs innerhalb dieser Branche verbunden.

Ende Oktober 1995 beschloß die Mitgliederversammlung des GDB mehrheitlich den Übergang zur Mehrweg-PET-Flasche; größter Befürworter dieses Überganges war dabei der Marktführer dieser Branche, die Gerolsteiner Brunnen GmbH. Dieser Mineralbrunnenabfüller wird beim Übergang zur PET-Flasche auch den Vorreiter spielen (Handelsblatt vom 23. Oktober 1995).

¹¹ Transportkostensparnisse von Poollösungen sind in mehreren Studien dargestellt worden. Vgl. u.a. Fraunhofer-Institut für Lebensmitteltechnologie und Verpackung, 1995 sowie A. Sturm, 1995.

Freiwillige Standardisierungsvereinbarungen mit regional begrenztem Aktionsradius finden sich in der Brauereiwirtschaft und in der Milchverarbeitung (Breitenacher u. a. , 1986, S. 199 f.).

3.4.b. Staatliche Reglementierung ("Standardisierung")

Die Analyse der Herausbildung und Intensität von Vereinheitlichungen anhand der ökonomischen Theorie läßt wenig Zweifel daran, daß die Marktprozesse in aller Regel imstande sind, effiziente Lösungen hervorzubringen. Hierbei werden jedoch drei Fallgruppen identifiziert, in denen generell ein Marktversagen zu befürchten wäre und wo der Staat reglementierend mit Standardisierungsvorschriften eingreifen sollte, um effiziente Lösungen herbeizuführen. Ein solches Marktversagen könnte in den folgenden drei Dimensionen erwartet oder befürchtet werden (Thum, 1994, S. 468 f.):

- Die erste Form möglichen Marktversagens wird in einem spezifischen Kommunikationsproblem gesehen: Es besteht darin, daß die beteiligten Personen und Verbände zwar stets eine Standardisierung einem Zustand der Inkompatibilität vorziehen würden, aber entweder die eigene Wahl den anderen Beteiligten nicht rechtzeitig vermitteln können oder aber unterschiedliche Präferenzen über die möglichen Standards besitzen und keine Einigung erzielen können.
- Die zweite Form kann insbesondere bei einer dynamischen Entwicklung auftreten: Ist es im Marktprozeß nicht gelungen, hinreichend effektive Mechanismen zu entwickeln, um die intertemporalen

Externalitäten auf Firmenebene aneignungsfähig zu machen, so kommt es zu einer suboptimalen Marktallokation, und der Staat könnte zum Handeln aufgefordert sein. Dieser Fall könnte relevant sein, wenn im Lauf der Zeit immer neue, verbesserte Technologien auf den Markt gelangen, so daß inkompatible Technologiegenerationen um Konsumenten konkurrieren.

- Die dritte Form zielt auf eine Internalisierung negativer externer Effekte. Es steht zu befürchten, daß wettbewerbliche Normierungen das Prinzip der Gefahrenabwehr zu gering gewichten in Hinblick auf die Umweltverträglichkeit sowie auf die Sicherheit und Gesundheit der Verbraucher.

Letztgenannter Gesichtspunkt erlangt insbesondere in der Nahrungs- und Genußmittelindustrie einen hohen Stellenwert: Die älteste und auch noch heute gültige Standardisierung in diesem Bereich ist das "Reinheitsgebot" bei der Herstellung von Bier in Deutschland – es gilt seit dem Jahr 1516. Die Art der Verpackung tangiert diese Standardisierungsvorschrift allerdings nicht.

4. Kosten und Nutzen der einzelnen Getränkeverpackungssysteme

Nachdem der Anteil der Mehrwegsysteme am Absatz der Massenge Getränke seit 1970 kontinuierlich abgenommen hatte (Tabelle 8), geriet die Getränkeindustrie seit Beginn der achtziger Jahre zunehmend in das Blickfeld der Öffentlichkeit. Es wurde wegen der Ressourcen- und

Umweltschonung vor einer zunehmenden "Verpackungsflut" gewarnt (Klöckner, 1992, S. 92 f.). Die Getränke-Verpackungsmittel im Einwegsystem erlangten so bald Symbolwert für die "Wegwerf-Gesellschaft" mit einer "Ex-und-Hopp-Mentalität". Hierbei haben sich zwei Argumentationslinien herausgebildet, die bis heute die politische und auch die wissenschaftliche Diskussion über die Verpackungssysteme in der Getränkeindustrie prägen und lenken.

Im Kern wurden zwei Vorwürfe gegen die Einwegsysteme der Getränkeindustrie vorgetragen und zahlreiche Untersuchungen vorgenommen, die diese Vorwürfe erhärten sollten. Die Vorwürfe lauten:

- Bei einer Gesamtbetrachtung der Verpackungssysteme vom Hersteller bis zum Endverbraucher sind Einwegsysteme kostspieliger (teurer) als Mehrwegsysteme und deswegen ökonomisch unsinnig;
- bei einer Gesamtbetrachtung der Verpackungssysteme belasten die Einwegsysteme die natürliche Umwelt in sehr viel stärkerem Maße als Mehrwegsysteme und sie müssen deshalb durch staatliche Intervention gegenüber den letztgenannten reglementiert und diskriminiert werden.

Beiden Argumentationslinien soll nachfolgend nachgegangen werden.

4.1. Betriebswirtschaftliche Kriterien

Aus betriebswirtschaftlicher Sicht werden sich nur jene Produkte, und damit auch die dabei angewendeten Produktionsverfahren, am Markt

behaupten können, bei denen die aufgewendeten Kosten durch die erzielten Verkaufserlöse (zumindest) gedeckt werden. Es kann nicht ernsthaft bezweifelt werden, daß dieser triviale Sachverhalt auch für die Getränkeindustrie Gültigkeit hat. Allerdings unterscheidet sich die Kostensituation im Hinblick auf den Mehrweganteil für die Getränkehersteller und den Getränkehandel diametral:

- Beim Getränkehersteller sinken in aller Regel die Durchschnittskosten pro Verpackungseinheit mit zunehmendem Mehrweganteil (und umgekehrt);
- beim Getränkehandel steigen hingegen in aller Regel die Durchschnittskosten pro Verpackungseinheit mit zunehmendem Mehrweganteil (und umgekehrt).

Die hierbei maßgeblichen Sachverhalte und Parameter sollen nachfolgend kurz an einem *Fallbeispiel für Bier* mit alternativen Verpackungsarten dargestellt werden, das in dieser und ähnlicher Form in der Literatur abgehandelt wird. Das nachfolgend abgehandelte Fallbeispiel rekurriert auf ein Fallbeispiel von Feess-Dörr u. a. , 1991.

4.1.a. ... aus der Sicht der Getränkehersteller

Für den Getränkehersteller sind Einwegverpackungen in dem hier gewählten Beispiel der Bierabfüllung in zwei Kostenelementen deutlich höher als bei den Mehrwegflaschen (Tabelle 13): den Kosten des Behälters (der Verpackungsart) sowie der Umverpackung (zur Transportversicherung, das ist bei den Mehrwegflaschen der Bierkasten). Hingegen

schlagen die Spülkosten bei den Mehrwegflaschen vor der Wiederverwendung sehr viel stärker zu Buche als bei Einwegflaschen; sie entfallen bei der Abfüllung in Dosen (Tabelle 13). Rechnet man alle Abfüllkosten zusammen, so ist, bezogen auf den Liter in Pfennigen, die Abfüllung in Einwegflaschen erheblich teurer als die in Mehrwegflaschen und die Abfüllung in Dosen noch deutlich teurer als die in Einwegflaschen.

Die Mehrkosten der Einwegverpackungen gegenüber den Mehrwegalternativen sind in Tabelle 14 dargestellt. Es bleibt die Frage, ob aus der Sicht des Getränkeherstellers die beiden Systeme mit unterschiedlichen Transportkosten zu belasten sind. Dies ist vorrangig auch eine Frage der Transportlogistik. Beim Transport der abgefüllten Mehrwegware zum Händler wird von dort Leergut wieder zugeladen, so daß dem Leergutrücktransport zumindest keine sehr hohen Transportkosten anzulasten sind. Hingegen erfordert der Transport der Einwegbehälter zusätzliche Transportkapazität. Selbst wenn der LKW des Getränkeherstellers nach Auslieferung der Einwegware vor Rückkehr zum Abfüllort Einwegbehälter bei deren Hersteller abholt, so wird dies in aller Regel nur mit einem Umweg zu bewerkstelligen sein. Dem steht jedoch gegenüber, daß die Einwegware bessere Stauereigenschaften (Liter Bier pro Volumen Transportkapazität) aufweist. Wägt man die systemspezifischen Transportkosten gegeneinander, so ist die Schlußfolgerung von Feess-Dörr (1991, S. 55) nicht unplausibel, den Transportaufwand in beiden Systemen als nahezu identisch zu betrachten.

4.1.b. ... aus der Sicht des Getränkehandels

Die wichtigsten Kosten des Mehrwegsystems für den Handel bestehen in den zusätzlichen Personalkosten bei der Leergutannahme und dessen Weiterleitung in die Transportkette. Diese sog. Handlingkosten umfassen Entgegennahme und Prüfung des Leergutes, die Vorgänge Sortieren und Stapeln sowie die Rückvergütung des Pfandgeldes. Für die Höhe dieser Kosten ist es ganz entscheidend, in welcher Form das Leergut angeliefert wird: Der Rücklauf als Einzelflaschen verursacht etwa den dreifachen Personalaufwand wie ein Rücklauf in Kästen mit vollständiger Leergutfüllung (Spalte 1 in Tabelle 15).

Als weiterer wichtiger Kostenfaktor des Mehrwegsystems schlagen die zusätzlichen Raumkosten zur Zwischenlagerung der Mehrwegverpackungen zu Buche. Als Variable sind hier die Pachtkosten (Lage des Geschäfts), die durchschnittliche Auffüllzeit der Transportbehälter (nur "volle" Leergutgebinde werden an die Transportkette weitergereicht) sowie der relative Raumbedarf der Leergutgebinde einzubeziehen. In Tabelle 15 wurde hierfür ein Durchschnittsbetrag von DM 0,13 pro Liter eingesetzt (Spalte 2).

Die sonstigen Kosten bestehen aus den (temporären) Verwaltungskosten, die dem Mehrwegsystem zurechenbar sind; diese wurden in Tabelle 15, Spalte 3, im Einklang mit anderen Studien, mit 2 Pfennigen pro Liter Leergut-Mehrwegflaschen angesetzt. Die letzte Spalte ergibt als Addition die Mehrkosten der Mehrwegdistribution des Handels in Abhängigkeit vom Anteil der Kastenware am Mehrwegrücklauf. Im

ungünstigsten Fall (nur Einzelflaschenrücklauf) sind diese mit 38,7 Pfennigen je Liter um fast 70 vH höher als im günstigsten Fall (nur Kastenrücklauf).

Bei einem Kostenvergleich der Einweg- und Mehrwegsysteme sind die Mehrkosten des Einwegsystems bei der Getränkeherstellung um die Minderkosten des Handels bei diesem System (ausgedrückt als Mehrkosten des Mehrwegsystems) gegenüberzustellen. Des weiteren sind dem Einwegsystem die Abfallbeseitigungskosten anzulasten, die es im Vergleich zum Mehrwegsystem verursacht, und zwar völlig unabhängig davon, wer diese Kosten trägt oder zahlt. Insofern wird hier die Ebene der rein betriebswirtschaftlichen Betrachtungsweise überschritten. In der Studie von Feess-Dörr (1991, S. 58) werden diese zusätzlichen systembedingten Kosten mit 5,8 Pfennigen je Liter in Einwegglasflaschen oder Getränkedosen beziffert; die Autoren stützen sich dabei auf Berechnungen und Angaben des Umweltbundesamtes, die Zahlenangaben in Spalte 3 von Tabelle 16 sind also keinesfalls "aus der Luft gegriffen". Die Addition der drei Spalten ergibt die Mehrkosten der Verpackungen im Einwegsystem im Vergleich zum Mehrwegsystem (Spalte 4 in Tabelle 16). Selbst in dem für das Einwegsystem günstigsten Fall (nur Einzelflaschenrücklauf im Mehrwegsystem) übersteigen die Kosten von Herstellung und Distribution sowie die Abfallbeseitigungskosten pro Liter Bier jene des Mehrwegsystems um 13,3 Pfennige.

Es stellt sich die Frage, ob dieses Rechenbeispiel repräsentativ für die Verpackungsarten des Marktes für Massengetränke sein kann. Dies ist schon deshalb zu verneinen, weil in das Fallbeispiel Bier die Karton-

verpackungen nicht einbezogen werden konnten, weil Bier in dieser Verpackungsart nicht angeboten wird. Für die Fruchtsaftindustrie, die hauptsächlich im Einweg auf diese Verpackungsart zurückgreift, kann diese Modellanalyse also keineswegs repräsentativ sein.

Feess (1995) verglich in einer neueren Studie, gefördert durch die Stiftung Initiative Mehrweg, die Ergebnisse seiner eigenen Untersuchung (Feess-Dörr, 1991, hierauf basiert das oben dargestellte Fallbeispiel Bier) mit den Ergebnissen von fünf weiteren Untersuchungen, die diesem Thema gewidmet sind und auch andere Getränke- und Verpackungsarten mit einbeziehen, und zwar Untersuchungen

- der Bundesanstalt für Milchforschung (1982 und 1990);
- des Umweltbundesamtes (UBA 1989);
- der Gesellschaft für Verpackungsmittelforschung (GVM 1992);
- von Roland Berger (1988 und 1989);
- des Deutsches Handelsinstitutes (DHI 1992).

Nach der vergleichenden Analyse und Bewertung dieser Untersuchungen gelangen die Autoren zu der folgenden zusammenfassenden Bewertung (Feess, 1995, S. 53):

"Wie aus den bisherigen Ausführungen hervorgeht, kann die Frage, ob aus ökonomischen Gesichtspunkten der Getränkedistribution Einweg- oder Mehrwegsysteme vorzuziehen sind, nicht geklärt werden. Demnach sind die Bemühungen des BMU, durch die Vorgabe von Mehrwegquoten die Mehrwegsysteme der Getränkedistribution

zu stabilisieren, unter ökonomischen Aspekten nicht unbedingt gerechtfertigt."

Das ist zuvorkommend formuliert, geht aber am Kern des Problems vorbei. Selbst wenn die Kostenrelationen aus Tabelle 16 für den gesamten Getränkemarkt repräsentativ gewesen wären, so böte dies nicht die mindeste Grundlage für einen Eingriff des BMU in den Getränkemarkt mittels staatlicher Interventionen. Denn was sagen uns die Kostenziffern aus Tabelle 16? Sie sagen uns, daß Einwegsysteme "schlechte Karten" auf dem Getränkemarkt hätten, wenn die Gleichpreisigkeit von relativ homogenen Getränkevolumen das entscheidende Kriterium der Kaufentscheidung wären. Dies ist offensichtlich nicht der Fall, wie die Absatzentwicklung der Einwegverpackungen im Getränkemarkt zeigt. Das Getränk zusammen mit der Verpackung bilden jene Produkteigenschaft, die in der Präferenzentscheidung des Verbrauchers den größten Nutzen stiftet. Die Dimensionen dieses Nutzenkalküls wurden bereits genannt (Transportbequemlichkeit hinsichtlich des Gewichts, Bruchsicherheit, Kühlbarkeit, Raumbedarf, Haltbarkeit des Getränkeinhalts, um nur einige zu nennen).

Um die Bilanzen der Getränkehersteller und des Getränkehandels brauchte sich das BMU unter ökonomischen Gesichtspunkten auch keine Sorgen zu machen: Entscheidend für den Betriebserfolg sind nicht allein die Kosten, sondern auch die mit dem Produkt erzielbaren Erlöse.

So weist denn auch Feess (1995, S. 53) nach der so zuvorkommend formulierten Zusammenfassung der ökonomischen Aspekte des Getränkemarktes auf das Argumentationspotential des BMU in eine andere Richtung:

"Allerdings ist hierbei zu beachten, daß sich das BMU bei der Beurteilung und Förderung der Mehrwegsysteme durch weitere Motive – wie z. B. Umwelteinwirkungen – leiten läßt, die in dieser Arbeit nicht berücksichtigt wurden."

Mit "Umwelteinwirkungen" können keinesfalls die systembedingten Abfallbeseitigungskosten von Getränkeverpackungen gemeint sein, denn diese Kosten wurden in allen Untersuchungen aufgeführt und beziffert.

4.2. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht: Das Abfallproblem und "Ökobilanzen" als Entscheidungskriterien?

Wie bereits erwähnt, wurde eine drohende "Verpackungsflut" in der "Wegwerfgesellschaft" ein häufig und intensiv diskutierter Themenkreis, zusammen mit der Diskussion um eine drohende Energieverknappung, die man nach dem Anfang der achtziger Jahre erneut stark ansteigenden Rohölpreise heraufziehen sah.

In der Bundesrepublik Deutschland (ohne neue Bundesländer) entstehen jährlich etwa 230 Mill. Tonnen gewerbliche und kommunale Abfälle. Etwa 86 vH der Abfälle entstehen im produzierenden Gewerbe, knapp 100 Mill. t entfallen auf die Abfallentsorgung der öffentlichen

Hand (Tabelle 17). Zwar hat sich die Abfallmenge in der Abfallentsorgung durch die öffentliche Hand während der Dekade von 1980 bis 1990 um insgesamt knapp ein Viertel erhöht; dies trifft jedoch nicht für den Hausmüll zu, über den die Getränkepackungen der Einwegsysteme überwiegend entsorgt wurden. Gegenüber den Abfallmengen der Vorjahre ist lediglich 1990 eine leichte Zunahme zu verzeichnen, allerdings auch eine gestiegene Einwohnerzahl. *Die Hausmüllmenge je Einwohner hat sich von 348 kg pro Kopf im Jahr 1980 bis 1990 auf 323 kg pro Kopf verringert.*

Die Materialbilanz für Verpackungen weist für 1991 bei einem Verpackungsmaterialaufkommen von 15,35 Mill. t Verpackungsabfälle von ca. 8 Mill. t aus (Tabelle 18). Nach Berechnungen von Glöckner (1992, S. 113) haben sich die Verpackungsabfallmengen von 1980 von 10,2 Mill. t bis 1990 auf 8,4 Mill. t verringert.

Die Materialbilanz Einwegverpackungen von Massengetränken aus dem Jahr 1986 – neuere Berechnungen liegen offenbar nicht vor; vgl. Tabelle 19 – weist eine Einweg-Abfallmenge von 0,87 Mill. t aus; dies entspricht knapp einem Zehntel der insgesamt anfallenden Verpackungsabfallmenge oder 4,2 vH der entsorgten Hausmüllmengen (Tabellen 17, 18 und 19). Sofern die erhobenen Müllgebühren die betrieblichen Kosten und die durch die Mülldeponierung oder dessen Verbrennung verursachten Umweltschäden nicht abdecken, so verursachen auch die Verpackungsabfallmengen von Einweg-Getränkeverpackungen externe Kosten des Gebrauchs dieser Verpackungen, die bei verursachergerechter Internalisierung dieses System – im Ver-

gleich zum Mehrwegsystem – verteuern würden. Hier ist es nicht nur ein legitimes, sondern sogar gebotenes Ziel staatlicher Umwelt- und Abfallpolitik, hier anfallende externe Kosten der Müllentsorgung verursacheradäquat zu internalisieren (Michaelis, 1993, S. 14), wobei im Prinzip auf drei instrumentelle Ansatzpunkte zurückgegriffen werden kann:

- Vorgabe von Vermeidungs- und Verwertungspflichten für die Betreiber genehmigungsbedürftiger bzw. anzeigespflichtiger Anlagen;
- Ausdehnung der Produzentenverantwortung auf den gesamten Produktlebenszyklus durch Rücknahme- und Verwertungs- bzw. Entsorgungsverpflichtungen;
- selektive Erhöhung der Entsorgungspreise durch die Erhebung einer nach Abfallarten und Entsorgungswegen gestaffelten Abfallabgabe.

Diese Betrachtungsweise ist nach Meinung einiger ökologischer Betrachter nicht weitgehend genug: Sie halten die Beschränkung auf den Entsorgungsaspekt für zu eng und möchten die Analyse der relativen Umweltschädlichkeit auf den gesamten Produktlebenszyklus ausdehnen. Insbesondere die in diesem Produktlebenszyklus inkorporierten Energieeinsätze bei der Herstellung des Verpackungsmittels und der Transportketten sind nach dieser Auffassung in die Analyse der relativen Umweltschädlichkeit mit einzubeziehen. Dies geschieht anhand von Ökobilanzen, mit denen versucht wird, den Verbrauch an Ressourcen und die damit einhergehenden Umweltauswirkungen einer

ökonomischen oder sozialen Aktivität (hier: den Verbrauch eines Getränke-Verpackungsmittels) zu dokumentieren, und, soweit möglich, vergleichend zu bewerten.

Die Betrachtung derartiger Ökobilanzen soll sich hier auf die Mitte 1995 vom Umweltbundesamt (UBA) erstellte und veröffentlichte "Ökobilanz für Getränkeverpackungen" beschränken, die in der Öffentlichkeit die vergleichsweise höchste Beachtung gefunden hat.

Tabelle 20 zeigt, welche Wirkungskategorie in die vergleichende Untersuchung einbezogen wird und welche qualitative Bedeutung (gering, mittel, groß, sehr groß) dieser Kategorie beigemessen wird. Schon aus diesem Bewertungsraster ist ersichtlich, daß Getränkeverpackungen, die einen relativ hohen Energieaufwand erfordern (Getränkedosen!), in diesem Bewertungsschema "schlechte Karten" haben, da sich der Energieaufwand in einem (negativen) Zielbeitrag zum Treibhauseffekt niederschlägt, dem wiederum eine sehr hohe Bedeutung beigemessen wird.

Die Randparameter der Hauptszenarien vermittelt Tabelle 21; diese betreffen die Distributionsentfernung der untersuchten Werksverkehre, die Umlaufhäufigkeit bei den Mehrwegsystemen sowie die Stoffrecycling-Anteile der Einwegsysteme. Diese Randparameter werden in weiteren Szenario-Schritten variiert, um Anhaltspunkte für die Sensitivität der Szenarioergebnisse zu gewinnen. Tabelle 22 zeigt die jeweils vier verschiedenen Verpackungssysteme, die für die Distribution der Getränke Milch und Bier in die Betrachtung einbezogen worden sind.

Die Untersuchung des UBA über Ökobilanzen für Getränkeverpackungen gelangt zu der folgenden zusammenfassenden Bewertung (Schmitz, 1995, S. B 42 f.):

"Diese Bewertungsmethode wurde sodann bei den untersuchten Verpackungssystemen für Frischmilch und Bier auf die Ergebnisse der Wirkungsbilanz der jeweils zu vergleichenden Einweg- und Mehrwegsysteme angewandt. Bei den genannten Randbedingungen (insbes.: Transportentfernung: 100 km, Umlaufzahlen der jeweiligen Mehrwegflaschen: 25 bei Frischmilch, 50 bei Bier) führte die Bewertung zu folgenden Ergebnissen:

Im Getränkebereich Frischmilch zeigt sich, daß das Glasflaschen-Mehrwegsystem beiden untersuchten Kartonverpackungssystemen (Block- und Giebelform) ökologisch überlegen ist. Das Schlauchbeutel-Verpackungssystem ist dagegen dem Mehrwegflasche-Verpackungssystem als ökologisch mindestens gleichwertig einzustufen.

Im Getränkebereich Bier ist das Mehrwegsystem unter den angenommenen Voraussetzungen allen in dieser Untersuchung gegenübergestellten Einwegsystemen aus ökologischer Sicht deutlich überlegen.

Die in den Hauptszenarien gefundenen Ergebnisse wurden in einer Sensitivitätsanalyse auf ihre Stabilität bei einer Variation der Umlaufzahl der Mehrwegverpackung, der Distributionsentfernung und des Entsorgungsszenarios überprüft. Hierbei konnte aufgrund der

Datenlage jeweils immer nur eine der drei Steuergrößen variiert werden.

In beiden Füllgutbereichen Frischmilch und Bier wurde in den Sachbilanz-Ergebnissen, wie erwartet, ein signifikanter Einfluß dieser Parameter festgestellt. So wirkt sich eine Erniedrigung der Umlaufzahl, sowie eine Erhöhung der Distributionsentfernung negativ auf die Mehrwegsysteme aus, aus einer Erhöhung der Verwertungsrate entsprechend den Vorgaben der VerpackVO für Juli 1995 folgt eine relative Verbesserung der Einwegverpackungen.

Zusammenfassend läßt sich aus der Untersuchung aber erkennen, daß sich bei den meisten der vorgenommenen Parametervariationen: Umlaufzahl (Frischmilch: von 25 auf 18; Bier: von 50 auf 30), Distributionsentfernung (Frischmilch: von 100 auf 200 km; Bier: von 100 auf 600 km) und Entsorgungsszenario (von Status Quo 92 auf VerpackVO 95) der in der Hauptstudie festgestellte ökologische Vorteil der Mehrwegsysteme vor den jeweiligen Einwegsystemen zwar sinkt, aber dennoch erkennbar bleibt. Lediglich bei einer Erhöhung der Distributionsentfernung beim Bier auf 1 000 km ist für keines der beiden Verpackungsvarianten ein eindeutiger Vorteil auszumachen.

Bei den Verpackungen für Frischmilch nimmt der PE-Schlauchbeutel eine Sonderstellung ein. Da sich dieser bereits im Hauptszenario als ökologisch mindestens gleichwertig mit dem Mehrwegsystem erwies, führt jede der hier durchgeführten (zum Nachteil für das

Mehrwegsystem angenommenen) Parametervariationen zu einer ökologischen Überlegenheit des Schlauchbeutels gegenüber dem untersuchten Mehrwegsystem.

Es liegt im Wesen der angewandten Methode der spezifischen Ökobilanz, daß die Untersuchungen sich auf spezifische regional vorhandene Lebenswegsituationen beschränken müssen. Eine Übertragung dieses Ergebnisses auf bundesweite Verhältnisse ist deshalb zur Zeit nicht durchführbar, da hierzu vorher Untersuchungen zur Repräsentativität der untersuchten Verpackungssysteme und der zugrundegelegten Steuerparameter (insbes. Umlaufzahl, Distributionslogistik und Recyclingquote) gemacht werden müßten. Eine solche Untersuchung wird derzeit im Rahmen des UFOPLAN durchgeführt. Darüber hinaus ist eine *Verallgemeinerung der Ergebnisse*, insbesondere eine *pauschalierte Übertragung auf andere Getränkebereiche grundsätzlich nicht möglich.*" (Hervorhebung durch die Verfasser.)

Den vom Umweltbundesamt genannten Restriktionen der Interpretation sind weitere hinzuzufügen. Methodisch betrachtet *stellen Ökobilanzen keineswegs Kosten-Nutzen-Analysen dar: Denn sofern die eingesparten Ressourcen (und die damit einhergehenden Umweltbelastungen) der günstigeren Alternative als deren Nutzen im Vergleich zu ungünstigeren Alternativen interpretiert werden, dann stellt die beste Alternative bei dieser Bewertungsmethode konsequenterweise die Nicht-Verpackung dar, weil diese ohne negative Umwelteinflüsse ist* (Pöll/Schneider, 1992, S. 12). Allenfalls die Brausepulver seligen An-

gedenkens (giftgrün stand für die Geschmacksrichtung "Waldmeister") hätten da noch eine Chance positiver Bewertung.

So wie die angeblich betriebswirtschaftliche Betrachtung nur Kosten, aber keine Erlöse ausweist, so zeigen die Ökobilanzen zwar Kosten auf, aber keine dem Verbrauch dieser Systeme zurechenbaren Nutzen bei den Verbrauchern. Oder anders formuliert:

"Schließlich ist zur Vermeidung von Überinterpretationen darauf aufmerksam zu machen, daß die Überlegenheit der Mehrwegglasflasche unter Umwelt- und Kostengesichtspunkten *noch nicht ihre vollständige* Vorteilhaftigkeit beweist, weil der Nutzen auf der Konsumentenseite nicht berücksichtigt wird. Insofern handelt es sich um keine *Kosten-Nutzen-Analyse*, sondern lediglich um eine umfassende *Kostenanalyse* im Sinne der monetären Aufwendungen und der Umweltbelastungen, die im Gesamtsystem anfallen. Dementgegen besteht kein Zweifel daran, daß der Einwegkonsum bei den Verbrauchern in der aktuellen Situation einen Nutzenzuwachs bewirkt; dies folgt definitorisch aus der höheren Zahlungsbereitschaft für Einwegverpackungen." (Feess-Dörr, 1991, S. 100).

Dies ist wiederum sehr nett formuliert. Weniger nett, aber in die gleiche Richtung fällt die zusammenfassende Beurteilung von Ökobilanzen bei Pöll/Schneider (1992, S. 88) aus:

"Unsere Analyse zeigt, daß die uns bekannten Ökobilanzen methodisch unhaltbar und insbesondere zum generellen Vergleich von

Einweg-Mehrweg-Systemen ungeeignet sind; für Ökonomen ist dies nicht verwunderlich, da die Ökobilanzen lediglich ein relativ primitiver Versuch des Nachbaus komplexer *planwirtschaftlicher Verflechtungsbilanzen* sind und daher mit den im "ehemaligen" Ostblock wenig brauchbaren und aussagekräftigen Methoden mehrdimensionaler Mengengerüste arbeiten." (*Hervorhebung durch die Verfasser.*)

Dies bedeutet zusammenfassend, daß sich eine generelle Vorteilhaftigkeit von Einweg- oder Mehrwegsystemen auf dem Getränkemarkt weder nach betriebswirtschaftlichen Kriterien noch nach den Kriterien der Ökobilanzen darlegen läßt.

Oder, anders gewendet: Umweltpolitisch motivierte staatliche Eingriffe in den Verpackungsmarkt der Getränkeindustrie, die sich von einer generellen Vorteilhaftigkeit der Mehrwegsysteme leiten lassen, können sich nicht auf wissenschaftliche Erkenntnisse stützen oder berufen. Gesetzliche Maßnahmen, die das Regulativ des Marktes außer Kraft setzen, gleichzeitig aber keine nennenswerte Verbesserung für die Umwelt erzielen, entbehren einer umweltpolitischen Sinnhaftigkeit. Sie dienen vielleicht dem Ziel einer Wiederwahl von Umweltpolitikern.

5. Ökonomische und ökologische Rechtfertigungen einer Vereinheitlichung von Getränke-Mehrwegsystemen

Maßnahmen und Vorschriften, die auf eine Gebindevereinheitlichung im Getränkemarkt hinwirken sollen, richten sich ausschließlich auf die Mehrwegsysteme. Eine Ausdehnung dieser Forderung auch auf Ein-

wegverpackungen wäre funktional sinnlos, weil hierdurch keine Transaktionskosten eingespart werden könnten. Zwar umfaßt die Forderung nach einer Vereinheitlichung der Getränkeverpackungen nicht begriffsnötig auch die Transportverpackungen (die Kästen für die Flaschen), aber eine "Einheitsflasche" setzt de facto einen kompatiblen und somit vereinheitlichten Transportbehälter voraus. Auf der anderen Seite ist es wenig sinnvoll, allein die Transportbehälter zu vereinheitlichen, ohne auf eine komplementäre Kompatibilität der Mehrwegverpackungen hinzuwirken. In Hinblick auf vereinheitlichte Transportbehälter für kompatible Mehrwegflaschen bedeutet es jedoch nicht, daß diese in allen Merkmalen identisch sein müssen; theoretisch würde eine Kompatibilität hinsichtlich des Durchmessers und der Höhe der Getränkeflaschen ausreichen. Wenn auch die Beschaffenheit der Getränkeflaschen vereinheitlicht werden soll, so ist die Zielrichtung die Gebindevereinheitlichung. Dem bereits erwähnten Getränkeverpackungs-Pool in der Mineralbrunnenabfüllung liegt eine solche Gebindevereinheitlichung zugrunde; eine Stapelbarkeit aufgrund einer ISO Norm ist auch im Fruchtsaftbereich gegeben.

Die Bundesregierung und ökologisch orientierte Verbände verteidigen die Notwendigkeit staatlicher Reglementierungen bei einer Vereinheitlichung bei den Mehrweggebinden häufig auch durch den Hinweis auf vermeintlich ökologischer und ökonomischer Vorteilserzielung.

In der ökonomischen Theorie ist es relativ unbestritten, daß eine Vereinheitlichung durch staatliche Standardisierung geboten sein kann, wenn sich infolge von Marktversagen keine effiziente Lösung ab-

zeichnet (vgl. Kapitel 3.4.b.). Aber weisen diese Argumentationsstränge in die gleiche Richtung wie die eingangs angesprochenen Begründungen?

5.1 Kriterien der Rentabilität

Fast alle bereits geschilderten relativen Vorteile einer Vereinheitlichung von Mehrweggebinden (Punkt 3.4.) betreffen die Handling- sowie die Lagerkosten des Handels. Auch die Getränkehersteller profitieren aus dieser Sicht infolge der höheren Umlaufgeschwindigkeit des Leergutes; allerdings wären hier die Sonderabschreibungen der außerdienstgestellten vorherigen Systemelemente entgegenzustellen.

Entgegen dem selbstgestellten Anspruch sind dies aber keine betriebswirtschaftlichen Rentabilitätsbetrachtungen. Denn Kostensenkung ist keine betriebliche Zielsetzung per se, sondern gilt nur ceteris paribus. Zielfunktion ist vielmehr die Maximierung der Differenz zwischen Kosten und Erlösen, also des Ertrages oder Gewinnes. Sofern die Getränkeanbieter die Differenzierung der Getränkeverpackungen als Wettbewerbsparameter nutzen, wofür vieles spricht (Punkt 3.4.), so ist die Erwartung durchaus begründet, daß mit dem Übergang zur Gebindevereinheitlichung die erzielbaren Erlöse einzelner Getränkehersteller sinken werden, und zwar insbesondere jener, die ihr Produkt auch mit Hilfe ihres individuellen Verpackungserscheinungsbildes bewerben.

Insofern ist hier nicht der Fall gegeben, daß alle Getränkehersteller den Zustand der Inkompatibilität als inferior bewerten, und eine effiziente Vereinheitlichung nur daran scheitert, daß sich die Beteiligten nicht auf eine gemeinsame Normierung einigen können. Ist also insoweit ein Marktversagen zu verneinen, so gibt es auch keine Rechtfertigung für staatliche Reglementierungen in Form einer Standardisierung in diesem Bereich. Darüber hinaus kann die relative Rentabilität von Getränkeverpackungssystemen per se kein Interventionsgrund zugunsten einer Vereinbarung sein. Hinzu kommt, daß im hier untersuchten Fall einer staatlichen Vereinheitlichung von Getränkemehrwegsystemen Verteilungswirkungen zwischen Produzenten und zwischen Produzenten und Handel zu erwarten wären, die schwerlich dem Kriterium der Pareto-Optimalität genügen. Auch wäre mit Wohlfahrtseinbußen der Konsumenten zu rechnen, die ihre Präferenzen nicht mehr zur Geltung bringen können. Wettbewerbspolitisch bedenklich ist ferner, daß eine staatliche Reglementierung die Marktmacht des Handels stärken würde, in dem sie die Anwendung von Leistungskriterien erleichtern würde. Zu bedenken ist, daß eine solche Reglementierung unabhängig von den vorgesehenen Übergangsfristen unmittelbar Wirkungen zeitigen dürften, weil der Handel die Fristen durch Leistungspraxis unterlaufen kann.

5.2. Kriterien der Wettbewerbsintensität

Nur scheinbar auf einer anderen Ebene angesiedelt ist das Argument, die Gebindevereinheitlichung im Mehrwegsystem via Standardisierung sei notwendig, um die Wettbewerbsfähigkeit der Mehrwegsysteme gegenüber den Einwegsystemen zu erhöhen und zu verbessern. Denn hier

konkurrieren nicht inkompatible Technologiegenerationen um Konsumenten (Punkt III.4.b.), da die Inkompatibilität der Produkte auf der Verbraucherseite ohne Belang ist. Im übrigen ist das Einwegsystem die neuere und modernere Verpackungstechnologie (Getränkedosen *und* Kartonverpackungen), so daß das Argument des Marktversagens sich gegen die Mehrwegsysteme wenden müßte.

Das Technologieargument wird deshalb auch gar nicht erst bemüht: Die Favorisierung des Mehrwegsystems erfolgt infolge seiner angeblich größeren Umweltverträglichkeit; und über das Vehikel der Standardisierung erhofft man dort eine höhere Rentabilität durch Kostensenkung und damit eine Zunahme an Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den Einwegsystemen. Und eben dies war der Argumentationsstrang in der vorangegangenen Analyse; sie führt demnach auch zu den gleichen Schlußfolgerungen.

Unter dem Gesichtspunkt der Wettbewerbsintensität ist noch folgendes zu beachten: Die Standardisierungsanforderungen der Gebindevereinheitlichung beziehen sich nur auf die Mehrwegsysteme, nicht aber auf die Einweggebinde. Wenn Getränkeanbieter die Form der Getränkeverpackung in starkem Maße als Wettbewerbsparameter benutzen und die Getränke in beiden Verpackungssystemen angeboten werden – beide Kriterien treffen in hohem Maße für die Fruchtsaftindustrie zu –, dann steht zu erwarten, daß bei einer Standardisierung der Mehrwegsysteme die Getränkehersteller verstärkt auf die Einweggebinde ausweichen (Breitenacher u. a. , 1986, S. 201).

Abschließend soll der folgende Gesichtspunkt nicht unerwähnt bleiben: Wegen der begrenzten Kapazitäten der Leergut- und Kastenproduzenten müßte die Umstellung über einen längeren Zeitraum verteilt werden, was dann notwendigerweise für mehrere Jahre die Vielfalt der Gebindesysteme noch drastisch erhöhen würde (Breitenacher u. a. , 1986, S. 200).

5.3 Kriterien der Sicherheit, Gesundheit und Umweltverträglichkeit

Es geht hier nur um einen Vergleich bislang nicht standardisierter Mehrwegsysteme mit Mehrwegsystemen von standardisierten Gebindesystemen. Es ändert sich also nicht die Verpackungsart, sondern nur ihre Gestaltungsform; gleiches gilt für die Transportgebinde (Flaschenkästen). Auch die Inhalte der Getränkeverpackungen bleiben durch die Standardisierung der Mehrweggebinde die gleichen.

Insofern liegt kein Anlaß zu der Vermutung vor, standardisierte Mehrwegsysteme hätten in Hinblick auf die Kriterien der Sicherheit, Gesundheit und Umweltverträglichkeit irgendwelche höheren Zielbeiträge beizusteuern als unregulierte Mehrwegsysteme. Allenfalls wären dem "Vorteilskatalog" zu Beginn des Abschnitts 3.4. zu entnehmen, daß infolge der Erhöhung der Umlaufgeschwindigkeit des Leergutes die systembedingten Transportentfernungen abnehmen und damit die Umwelt nach Maßgabe der eingesparten Fahrleistungen entlastet würde.

Dem entgegen stehen aber die ökologischen Belastungen durch den Systemwechsel: Die bisherigen Verpackungsmittel müssen ja "entsorgt" und neue hergestellt und verteilt werden. Diese zusätzlichen ökologischen Belastungen dürften die denkbaren Einsparungen in der Transportentfernung bei weitem übersteigen. Zumindest wären die möglicherweise eingesparten Transportkosten bei einem Übergang zu standardisierten Mehrweggebinden mit Sicherheit keine tragfähige Argumentationsgrundlage, einen diesbezüglichen Systemwechsel als sinnvoll darzustellen.

So bleibt denn letztlich nur die Argumentationskette aus der Einweg-Mehrweg-Diskussion: Weil Mehrwegsysteme angeblich generell und stets umweltverträglicher sind als Einwegsysteme, sind alle Schritte zur Erhöhung der Mehrwegquote ein diesbezüglicher Effizienzgewinn. Nur: Wenn die Argumentation einer generellen ökonomischen und ökologischen Vorteilhaftigkeit der Mehrwegsysteme nicht belegbar ist, und zu diesem Ergebnis gelangt die vorangegangene Analyse, dann entbehren auch aus diesem Argument abgeleitete Forderungen und Gesetzgebungsschritte jeder wissenschaftlichen Grundlage. Wie bereits erwähnt, bedürfen politische Entscheidungen nicht notwendigerweise einer derartigen Legitimationsbasis. Dies sollten die politischen Entscheidungsträger dann aber auch klar und deutlich artikulieren. Im BMU zumindest wurde die Mehrwegquote schon einmal wie folgt verteidigt: "Die Quote sei ein Symbol, ein Damm gegen die Ex-und-hopp-Mentalität" (Handelsblatt vom 04.12.1995: "Dosengroschen" entfacht Debatte über Mehrwegquote für Getränke). *Der politische Fetisch-Charakter von Quoten oder sonstigen Maßnahmen ist aber nicht Ge-*

genstand wissenschaftlicher Analysen, jedenfalls nicht in der ökonomischen und ökologischen Forschung.

5.4. Standardisierung: Eine Beschränkung des freien Warenverkehrs und ordnungspolitische Fehlentwicklung?

Standardisierung senkt zwar in der Tendenz die Transaktionskosten der Produzenten und des Handels, geht aber gleichzeitig mit einer Einschränkung der Wahlmöglichkeiten des Verbrauchers einher. Deswegen ist der Grad effizienter Standardisierung nicht ein Maximierungs-, sondern ein Optimierungsproblem. Eine Ausnahme hiervon bilden lediglich Technologien mit Netzwerkexternalitäten. Diesem Bereich läßt sich der Getränkemarkt nicht zuordnen.

Im Regelfall bringt die Dynamik der Marktkräfte einen Grad an Vereinheitlichung hervor, die keine staatlichen Eingriffe durch Standardisierungsvorschriften erfordert. Hiervon gibt es die drei oben dargestellten Ausnahmefälle des Marktversagens, in denen eine Effizienz der Normenfindung und -durchsetzung nur mittels staatlicher Standardisierungseingriffe denkbar erscheint. Diesen ordnungspolitischen Ausnahmefällen sind die Mehrwegsysteme des Getränkemarktes aber nicht zuzurechnen. Eine gleichwohl durchgesetzte Standardisierung der Mehrwegsysteme auf dem Getränkemarkt käme einem ordnungspolitischen Sündenfall gleich, weil sie den Wettbewerb zwischen den Getränkeverpackungssystemen künstlich verzerrt und somit den freien Warenverkehr beeinträchtigt.

Soweit eine derartige Standardisierung im nationalen Alleingang vorgenommen wird, stellt sie als nichttarifäres Handelshemmnis eine bedeutsame Störung des EG-Binnenmarktes wie auch des übrigen internationalen Warenaustausches dar. *Hier ist es nahezu undenkbar, daß diese Maßnahme von der Kommission der Europäischen Union nicht auf die Vereinbarkeit mit dem Prinzip des Gemeinsamen Marktes - demzufolge keine Handelshemmnisse zwischen EU-Ländern bestehen dürfen - überprüft und für zu leicht befunden würde.*

Die Bundesregierung wäre gut beraten, die Standardisierung von Getränke-Mehrweggebinden gemäß dem Entwurf einer GetränkemehrwegV zu unterlassen.

III. Rechtliche Fragen einer Vereinheitlichung von Getränkemehrwegsystemen in Deutschland aus verfassungs-, europa- und wettbewerbsrechtlicher Sicht

1. Beurteilung nach deutschem Recht

Bedenken gegen die Vereinheitlichung von Mehrwegsystemen können sich aus dem deutschen und dem Europarecht ergeben. Nach deutschem Recht ist zunächst zu fragen, ob die Vereinheitlichung (in der einen oder anderen Form) mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Da die Betreiber von Mehrwegsystemen nicht immer natürliche Personen sein werden, ist im voraus daran zu erinnern, daß nach Art. 19 Abs. 3 GG (Grundrechte für juristische Personen) die Grundrechte auch für inländische juristische Personen gelten, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind.¹² Die rechtliche Beurteilung verlangt zugleich die Darstellung der Gesetzeslage und der gängigen Interpretationen durch Gerichte, Kommentare und Rechtswissenschaft. Dabei ist im Hinblick auf die Fülle des Materials und die Breite des Interpretationsspielraums eine Einengung unumgänglich. Für die rechtliche Würdigung der geplanten Vereinheitlichung von Mehrwegsystemen werden nebeneinander das Prognosekriterium und das „Sollkriterium“ gewählt. Ersteres bezieht sich darauf, das Ergebnis eines Rechtsstreites um das Getränkemehrwegsystem vorherzusagen, letzteres besteht in der Auf-

¹² Im folgenden wird bei Zitaten des Grundgesetzes beim ersten Mal jeweils hinzugefügt, welchen Inhalt die jeweilige Bestimmung hat.

zählung von jenen Argumenten, die ein dem Gesamtwohl verpflichteter Gesetzgeber im Rahmen des vom Grundgesetz definierten Handlungsspielraums zu berücksichtigen haben würde.

1.1. Artikel 14 GG (Eigentum: Gewährleistung und Grenzen)

Art. 14 GG "gewährleistet" in seinem ersten Absatz "das Eigentum", allerdings nicht unbegrenzt, denn "Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt". Diese Inhalts- und Schrankenbestimmung kann auch durch Rechtsverordnung erfolgen (BVerfGE 8, 71 (79))¹³, wie es im Falle der Verpackungsverordnung geschehen ist und im Entwurf einer Getränkemehrwegverordnung vorgesehen ist. Der Auftrag an den Gesetzgeber ist durch die sogenannte Sozialbindung des Eigentums mitbestimmt, die sich im zweiten Absatz des Art. 14 findet: "Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen".

1.1.a. Der eingerichtete und ausgeübte Gewerbebetrieb als "Vermögenswertes Recht"

Die Grundrechtsgarantie des Art. 14 Abs. 1 („Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet“) erfaßt nicht nur das Eigentum im zivilrechtlichen Sinne, sondern "jedes vorhandene einzelne vermögenswerte Recht" (BGHZ 6, 270 (278)). Dazu gehört nach Rechtsprechung und

¹³ Zur Zitierweise: Es handelt sich um eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts. Das Zitat bezieht sich in diesem Fall auf Band 8, Seite 79; die Entscheidung beginnt auf Seite 71.

Rechtslehre auch das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb [BVerfGE 13, 125 (229); BGHZ 23, 157 (162); Papier in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz: Grundgesetz, Art. 14, Rdnr. 95 m.w.N.]. Geschützt wird nicht nur der Bestand des Betriebes als solcher einschließlich der Betriebsgrundstücke, Einrichtungsgegenstände, Warenvorräte und Außenstände, sondern auch die geschäftlichen Verbindungen, Beziehungen, der Kundenstamm, also "alles das, was in seiner Gesamtheit den wirtschaftlichen Wert des konkreten Unternehmens ausmacht" (Papier, a.a.O, Rdnr. 95). Anders gewendet handelt es sich beim eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb also um ein vermögenswertes Recht.

Ob ein irgendwie geartetes bestehendes Getränkemehrwegsystem Eigentumsrecht in diesem Sinne ist, hängt von der Ausgestaltung im Einzelfall ab. Angesichts der umfassenden Definition, die sachliche, persönliche und sonstige Mittel "in allen ihren Erscheinungsformen und Ausstrahlungen" umfaßt, die durch den Betriebsinhaber "zu einem einheitlichen Organismus zusammengefaßt werden" (Papier, ebenda), kann davon ausgegangen werden, daß ein lizensierungsfähiges Mehrwegsystem, das durch eigene oder beauftragte/angemietete Mittel personeller oder sachlicher Art geschaffen und genutzt wird, unter diese Definition fällt.

Selbst wenn ein Getränkemehrwegsystem als ein "vermögenswertes Recht" anzusehen ist, folgt daraus noch nicht, daß gegen eine Vereinheitlichung der Systeme der Schutz des Art. 14 Abs. 1 in Anspruch genommen werden könnte. Zwar kann man annehmen, daß eine solche

Maßnahme ein Eingriff wäre, der jedenfalls auf kürzere Sicht zu wirtschaftlichen Nachteilen führen kann. Nach Rechtsprechung und Rechtslehre fallen solche Eingriffe aber nur dann unter die Eigentums-garantie, wenn sie den "durch eigene Arbeit und Leistung erworbenen Bestand an vermögenswerten Gütern" betreffen (BVerfGE 30, 292 (334)). "Art. 14 Abs. 1 GG schützt das Erworbene, das Ergebnis der Betätigung, Art. 12 Abs. 1 GG (Freiheit der Berufswahl) dagegen den Erwerb, die Betätigung selbst" (a.a.O., S. 335). Papier drückt das so aus: "Mit der Gewährleistung des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb durch Art. 14 ist nicht die gewerbliche Tätigkeit als solche geschützt" (a.a.O., Rdnr. 100).

Wie angesichts der vorzunehmenden Abgrenzung zwischen der Anwendung von Art. 14 Abs. 1 GG und Art. 12 Abs. 1 GG eine Beeinträchtigung der Rechte an bestehenden Mehrwegsystemen durch Vereinheitlichung einzuordnen wäre, ist schwer zu entscheiden. Neigt man dazu, Art. 14 Abs. 1 für anwendbar zu halten, dann ist ferner zu bedenken, daß ein Eigentümer eines vermögenswerten Rechts aus konkreten rechtlichen, politischen, ökonomischen und örtlichen Gegebenheiten Vorteile ziehen kann, "ohne daß diese Umstände und die sie vermittelnden Chancen als zum Eigentumsrecht gehörig angesehen werden können" (Papier, a.a.O., Rdnr. 100). Papier meint: "Es gibt ... keinen Schutz vor Veränderungen jener 'äußeren' Gegebenheiten und situationsbedingten Erwerbchancen und -vorteile" (ebenda) und verweist auf das Beispiel der Schutzzölle. Ihre Senkung beeinflusse nachhaltig die situationsbedingten Erwerbchancen inländischer Produzenten, "ohne deshalb eigentumskräftige Rechte zu tangieren". Entsprechendes gilt

bei gesetzgeberischen Verschärfungen von Bestimmungen des technischen Sicherheitsrechts, die kostspielige Produktionsumstellungen der Industrie erfordern (ebenda. Dazu BGHZ 45, 150).

Das Beispiel der Schutzzölle weist jedoch keine große Ähnlichkeit mit der Vereinheitlichung von Mehrwegsystemen auf. Denn von einem Schutzzoll profitieren alle inländischen Hersteller der geschützten Ware; von den Eigentümern von Mehrwegsystemen profitieren einige, deren System staatlich allen vorgeschrieben wird, während andere den Eingriff in ihr vermögenswertes Recht hinzunehmen hätten. Es ist fraglich, ob der von Papier abgelehnte Schutz vor Veränderungen nicht Bestand hätte, wenn es um eine Diskriminierung zwischen inländischen Eigentümern vermögenswerter Rechte ginge. Auch der Vergleich mit einem vom Bundesverfassungsgericht entschiedenen Fall, worin es um "die Indienstnahme Privater für öffentliche Aufgaben (hier die Bevorratungspflicht für Erdölzeugnisse)" ging (BVerfGE 30, 292), ist aus gleichem Grund nicht angebracht [das Gericht entschied, das Grundrecht der Beschwerdeführerin aus Art. 14 GG werde "durch die Auferlegung der Bevorratungsverpflichtung nicht berührt" (S. 354)]. *Insgesamt gesehen kann vermutet werden, daß eine Vereinheitlichung der Getränkemehrwegsteme einen Eingriff in ein nach Artikel 14 Abs. 1 GG zu schützendes vermögenswertes Recht darstellt. Die benachteiligten inländischen Anbieter von Mehrwegsystemen müßten für Verluste kompensiert werden.*

1.1.b. Gefährdung der Existenz

Der Gesetzgeber hat bei einer Vereinheitlichung von Mehrwegsystemen die Wirkungen des Eingriffs zu beachten. Wie ist ein Eingriff zu beurteilen, durch den ein bestehendes Mehrwegsystem, das einen beachtlichen Anteil am Mehrwegmarkt in seinem Segment hat, per Vereinheitlichung existentiell gefährdet würde?

Eine Vereinheitlichung von Getränkemehrwegsystemen schließt aus, daß alle bestehenden Systeme hinsichtlich Flaschen- bzw. Gebindegröße unverändert bleiben – sonst bedürfte es der Vereinheitlichung gar nicht. Welches Ausmaß die erforderlichen Veränderungen annehmen, wird allerdings von Fall zu Fall verschieden sein, und so ist es auch denkbar, daß sie gravierend genug sind, um einem oder mehreren von der Vereinheitlichung betroffenen Betreibern existenzbedrohend zu erscheinen. In einem solchen Fall wäre nicht nur an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu denken, nach dem "die Mittel des Eingriffs zur Erreichung des gesetzgeberischen Ziels geeignet sein müssen und den Einzelnen nicht übermäßig belasten dürfen" (BVerfGE 17, 306 (314)), sondern auch daran, daß der Schutz des Artikels 14 Abs. 1 erst recht dann greift, wenn nicht nur ein vermögenswertes Recht, sondern, stärker noch, die Existenz von Betrieben auf dem Spiel steht.

Als Zwischenergebnis ist also festzuhalten: *Je nach Ausgestaltung kann ein bestehendes Getränkemehrwegsystem ein "vermögenswertes Recht" im Sinne von Rechtsprechung und -lehre sein. Die Anwendbarkeit von Art. 14 Abs. 1 kommt besonders dann in Betracht, wenn die*

Beeinträchtigung existenzgefährdend ist. In Einzelfällen ist auch nicht ausgeschlossen, daß daneben der Grundrechtsschutz nach Art. 12 Abs. 1 möglich ist (vgl. unten). Überschneidungen von Grundrechtsgarantien sind denkbar. "Sind die hoheitsrechtlichen Beschränkungen im Einzelfall sowohl tätigkeits- bzw. erwerbsbezogen als auch objektbezogen, so gelten die Grundrechtsgarantien des Art. 12 Abs. 1 (Freiheit der Berufswahl) und 14 nebeneinander" (Papier, a.a.O., Rdnr. 220).

1.1.c. Sozialpflichtigkeit des Eigentums

Wenn somit ein bestehendes Getränkemehrwegsystem als vermögenswertes Recht im Sinne von Art. 14 Abs. 1 GG anzusehen ist, und wenn dessen Bestand durch die Vereinheitlichung der Systeme beeinträchtigt werden könnte, so ist es möglich, aber nicht zwingend, daß gegen eine solche Beeinträchtigung ein grundrechtlicher Anspruch auf Eigentumschutz besteht. Die Beeinträchtigung, die mit der Vereinheitlichung verbunden ist, kann nämlich eine notwendige Folge davon sein, daß der Gesetzgeber seiner Aufgabe nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 nachgekommen ist, "Inhalt und Schranken" des Eigentums zu bestimmen. Dazu könnte möglicherweise eine Rechtsverordnung genügen, wie die geplante Verordnung zur Förderung von Getränkemehrwegsystemen (BVerfGE 8, 71 (79)).

Dieser Regelungsauftrag („Inhalt und Schranken“ festzulegen) in Verbindung mit der im zweiten Absatz von Art. 14 GG statuierten Sozialpflichtigkeit des Eigentums ist gegen den Eigentumsschutz des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 abzuwägen. Dabei stehen die Bestandsgarantie des

Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG, der Regelungsauftrag des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG und die Sozialpflichtigkeit des Eigentums nach Art. 14 Abs. 2 GG in einem "unlösbaren Zusammenhang". Keiner dieser Faktoren darf über Gebühr verkürzt werden" (BVerfGE 50, 290 (340)). Diese Feststellung ergänzte das Bundesverfassungsgericht durch folgende Differenzierung: "Soweit es um die Funktion des Eigentums als Element der Sicherung der persönlichen Freiheit des Einzelnen geht, genießt dieses einen besonderen Schutz" (ebenda, m.w.N.). Demgemäß müßten an ein Verbot bestimmter Mehrwegsysteme besonders strenge Maßstäbe angelegt werden, da auch das Eigentum an Mehrwegsystemen ein elementarer Bestandteil der Rechtsordnung ist. Auch werde die eigene Leistung als besonderer Schutzgrund für die Eigentümerposition anerkannt (ebenda, jeweils zahlreiche Nachweise aus der Rechtsprechung). Auf der anderen Seite "ist die Befugnis des Gesetzgebers zur Inhalts- und Schrankenbestimmung um so weiter, je mehr das Eigentumsobjekt in einem sozialen Bezug und einer sozialen Funktion steht" (ebenda, m.w.N.).

Nach diesen Grundsätzen müssen Eigentumsbindungen stets verhältnismäßig sein. "Da sie mit dem öffentlichen Interesse motiviert werden, müssen sie auch von daher legitimiert werden" (BVerfGE 8, 71 (80)). Dabei unterstreicht das Gericht aber, daß die in Art. 14 Abs. 2 GG festgeschriebene Sozialbindung des Eigentums dem Gesetzgeber "einen verhältnismäßig weiten Beurteilungsspielraum" gibt (ebenda).

Die Literatur zu Artikel 14 Abs. 2 (Allgemeinwohlverpflichtung des Eigentums) gibt als Beispiele für einen derartigen sozialen Bezug oder

eine derartige soziale Funktion den Bereich der Bodenordnung an. Sicher scheint, daß Rechtsprechung und Kommentare dahingehend einig sind, daß „je stärker jemand auf die Nutzung fremden Eigentums angewiesen ist ..., umso weiter ist der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers“ (Seifert, Hömig, Rdnr 9 zu Artikel 14 GG). Anders gewendet: Je weniger stark jemand auf die Nutzung fremden Eigentums angewiesen ist - z. B. auf die Nutzung vereinheitlichter Mehrwegflaschensysteme - umso mehr sollte sich der Gesetzgeber zurückhalten.

Zieht man in Ermangelung einer direkten sozialen Funktion vereinheitlichter Mehrwegsysteme Umweltgesichtspunkte heran, so wäre ein Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers dann gegeben, wenn diese Vereinheitlichung eine deutliche Verbesserung der Umweltbedingungen zur Folge hätte. Eine solche deutliche Verbesserung der Umweltbedingungen bestünde in den positiven Wirkungen auf mehr Menschen als auf die unmittelbar Beteiligten. Im Hinblick auf die Umweltdiskussion könnte davon ausgegangen werden, daß das öffentliche Interesse auf diesem Gebiet besonders groß ist, was sich in der Tat in zahlreichen Rechtsnormen niedergeschlagen hat, die mit Beeinträchtigungen des Eigentumsrechts verbunden sind. In diesem Zusammenhang ist auch von Bedeutung, daß der Bundestag am 27.10.1994 den Umweltschutz in das Grundgesetz aufgenommen hat. Seither ist der Staat ausdrücklich aufgerufen, "die natürlichen Lebensgrundlagen ... durch die Gesetzgebung und ... durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung" zu schützen (Art. 20a GG). Im Umkehrschluß bedeutet dies allerdings auch, daß der Umweltgesichtspunkt stets dann keine Rolle spielen kann, wenn die drohende Umweltbelastung "internalisiert"

wird, das heißt, wenn die Belastung der Umwelt keinem anderen als dem Eigentümer Schaden zufügt. Unter diesem Gesichtspunkt der internen und externen Wirkungen von Verpackungsmüll sind also nur solche Verpackungsverordnungen sinnvoll, die zu einer Vermeidung von Externalitäten führen.

Der Umweltschutzgedanke kann jedoch mißbraucht werden. Ein Beispiel ist die VerpackV vom 12.6.91, die auf das öffentliche Interesse an der Bekämpfung des Verpackungsmülls abstellt. Mit ihr wurde versucht, dem Umweltschutz durch Einschränkung von Eigentumsrechten im Bereich der Verpackungswirtschaft (indem man Rücknahme- und Verwertungspflichten begründete) Rechnung zu tragen. Wie aber in Kapitel II gezeigt wurde, erlag der Gesetzgeber jedoch einem Trugschluß hinsichtlich der positiven Umweltwirkungen von Mehrwegsystemen gegenüber Einwegsystemen. Daß weitere Einschränkungen von Eigentumsrechten – etwa der Betreiber von Getränkemehrwegsystemen – ebenfalls mit Belangen des Umweltschutzes gerechtfertigt werden könnten, ist zweifelhaft. *Der Nachweis, daß die Vereinheitlichung der Verpackung ein geeignetes Mittel ist, das Ziel der Abfallreduzierung zu erreichen, ist bislang nicht geführt worden. Zu vermuten ist, daß dieser Nachweis noch weniger überzeugend zu führen sein wird als beim Vergleich Einweg-Mehrweg, geht es doch lediglich um die (vermuteten) Umwelteffekte vereinheitlichter versus nichtvereinheitlichter Mehrwegsysteme.*

1.1.d. Übermaßverbot und Verhältnismäßigkeit

Unterstellt man einmal, Untersuchungen über die umweltpolitische Vorteilhaftigkeit der Vereinheitlichung von Mehrwegsystemen ergäben, daß die Vereinheitlichung grundsätzlich geeignet ist, dem Ziel des Umweltschutzes zu dienen, dann bliebe zu prüfen, ob das Übermaßverbot verletzt wird. Das Übermaßverbot ist besonders dann zu beachten, wenn der Fall einer Existenzgefährdung durch die Vereinheitlichung vorliegt. Denn Eigentumsbindungen müssen "stets verhältnismäßig" sein. Sie dürfen, gemessen am sozialen Bezug und an der sozialen Bedeutung des Eigentumsobjekts sowie im Blick auf den Regelungszweck, insbesondere nicht zu einer übermäßigen Belastung führen und den Eigentümer im vermögensrechtlichen Bereich unzumutbar treffen" (BVerfGE 58, 137 (148) m.w.N.).

Demnach muß der Gesetzgeber, um dem Übermaßverbot Rechnung zu tragen, ein möglichst mildes Mittel wählen. Ist das nicht möglich und gleichzeitig ein „Übermaß“ gegeben, dann muß dem Übermaßverbot zufolge der Gesetzgeber auf die Maßnahme verzichten; die Kosten des Eingriffs wären höher als die zu erwartenden Erträge in Form von Umweltentlastungen. Es ist also zu fragen, ob das Mittel der Vereinheitlichung von Mehrwegsystemen, gesetzt den Fall, daß es der Umwelt nützen würde, nicht für einzelne Betroffene übermäßig belastend wäre. Nach Rechtsprechung und -lehre ist dem Gesetzgeber insoweit ein Beurteilungsspielraum einzuräumen. Zwar soll der Einzelne vor übermäßigen Eingriffen der öffentlichen Gewalt bewahrt bleiben, aber die Frage nach der Zwecktauglichkeit eines Gesetzes kann nur danach beur-

teilt werden, ob die Prognose des Gesetzgebers "bei der Beurteilung wirtschaftspolitischer Zusammenhänge sachgerecht und vertretbar war" (BVerfGE 30, 250 (263)). *Liegen zum Beispiel wissenschaftliche Erkenntnisse vor, denen zur Folge der vom Gesetzgeber hergestellte Zusammenhang nicht sachgerecht und vertretbar ist, dann würde das Gesetz oder die Verordnung am Übermaßverbot scheitern.*

Das Bundesverfassungsgericht hat allerdings in Streitfällen jeweils nur geprüft, ob das eingesetzte Mittel "objektiv untauglich", "objektiv ungeeignet" oder "schlechthin ungeeignet" war (ebenda, m.w.N.). Es hat selber erklärt, daß bei Anwendung dieser Grundsätze "die Verfassungswidrigkeit einer gesetzlichen Maßnahme aus dem Gesichtspunkt der objektiven Zweckuntauglichkeit nur sehr selten und nur in ganz besonders gelagerten Fällen" wird festgestellt werden können (BVerfGE 30, 250 (263)). Das Bundesverfassungsgericht verzichtet damit zu einem Gutteil darauf, seine Kontrollfunktion gegenüber dem Gesetzgeber wahrzunehmen. *Umso wichtiger scheint es, im Gesetzgebungsverfahren dafür zu sorgen, daß dem Übermaßverbot und der Verhältnismäßigkeit Rechnung getragen wird. Auch folgt aus dem gegenwärtigen Rollenverständnis des Bundesverfassungsgerichts, daß man die Suche nach anderen, möglicherweise höherrangigen Rechtsinstanzen, intensivieren sollte (vgl. hierzu Abschnitt III,2).*

Von einer Vereinheitlichung auf der Basis einer Rechtsvorschrift, die die Eigenschaften eines Verpackungssystems im Detail festlegt, sind einzelne Betreiber fast zwangsläufig unterschiedlich betroffen. Die Betroffenheit ist um so größer, je geringer die Zahl der Mehrwegverpak-

kungssysteme im Falle einer gesetzlich verordneten Vereinheitlichung ist, oder, anders ausgedrückt, je mehr Anbieter ihr System anpassen müssen (zur ungleichen Betroffenheit von Anbietern vgl. auch unter Gliederungspunkt III.1.).¹⁴ Es ist allerdings zu fragen, ob nicht im Zuge der Vereinheitlichung von Getränkemehrwegsystemen der Gesetzgeber dem Übermaßverbot auch in bezug auf die Intensität des Eingriffs Rechnung tragen muß. So könnte man sich auf den Standpunkt stellen, daß es verschiedene Verfahren mit unterschiedlicher Kraft des Eingriffs in private Wirtschaftsbeziehungen gibt: Betrachtet man die Reglementierung als die stärkste Form des Eingriffs und die Vereinheitlichung mittels Normung im Rahmen des DIN als eine schwächere Form des Eingriffs – die durch Allgemeinverbindlicherklärung des Gesetzgebers zu einer Reglementierung werden kann –, dann könnte die Reglementierung ein "Übermaß" darstellen.

1.1e. Übergangsfristen

Ein weiteres Mittel, um den besonders stark belasteten Betreibern – allerdings nicht nur ihnen – die Umstellung zu erleichtern, ist die Festsetzung von Übergangsfristen. Es ist zum Beispiel zu fragen, wie es zu

¹⁴ Aus ökonomischer Sicht ist die Umstellung auf ein einziges Getränkemehrwegsystem – unabhängig davon wie die Vereinheitlichung zuwege gebracht wird – deshalb nicht zu empfehlen, weil

- die Zahl der negativ Betroffenen ein Maximum wäre und
- der wettbewerbliche Suchprozeß nach dem effizienten Mehrwegsystem, den es zum Beispiel bei mehreren zugelassenen Getränkemehrwegsystemen gäbe, ausgeschlossen wäre.

beurteilen ist, wenn der Gesetzgeber möglicherweise dem Mehrwegsystem Übergangsfristen für eine Vereinheitlichung vorgibt, diese aber rechtlich für den Einzelhandel in keiner Weise bindend sind und er (der Einzelhandel) infolgedessen beispielsweise statt einer vom Gesetzgeber gesetzten 10-Jahres-Frist vom Hersteller eine Umstellung binnen 2–3 Jahren verlangt.

Offensichtlich verliert bei dieser Konstellation die Übergangsfrist einen wesentlichen Teil ihrer Funktion, die Umstellung für besonders belastete Betreiber zu strecken, wenn einige Konkurrenten nach der Ausgangslage mit kürzeren Fristen auskommen. Zu vermeiden wäre diese Folge nur, wenn die Übergangsfristen nicht nur als Höchstfristen, sondern auch als Mindestfristen festgelegt würden. Das stieße aber auf erhebliche Bedenken, wenn eine unterstellte effizientere Gestaltung von Getränkemehrwegsystemen im allgemeinen Interesse möglichst schnell erreicht werden soll. Wenn der Druck des Einzelhandels dazu beiträgt, daß ein Teil der Mehrwegsystemanbieter die gewährten Übergangsfristen unterschreitet (wäre dem nicht so, dann bliebe das vorausgesetzte Verlangen des Handels gegenstandslos), so wäre das rechtlich wiederum dann zu beanstanden, wenn dadurch in Eigentumsrechte eingegriffen würde (vgl. oben).

Insgesamt gesehen scheint es auf der Hand zu liegen, daß das Rechtsproblem, daß nämlich der Handel auf kürzere Übergangsfristen drängen könnte als vom Gesetzgeber festgelegt, auch durch Gesetze zu lösen ist: Es kann den Marktteilnehmern vorgeschrieben werden, daß

die Übergangsfrist bindend ist und nicht durch Verträge oder Vereinbarungen geändert werden kann.

1.1.f. Chancengleichheit

Stellt es aber eine Verletzung der Chancengleichheit dar, wenn durch die Vereinheitlichung ein System, etwa ein Verbands-Mehrwegsystem oder ein individuelles Mehrwegsystem gegenüber anderen Mehrwegsystemen bevorzugt wird, unabhängig davon, ob diese Systeme flächendeckend arbeiten oder nicht?

Auszugehen ist davon, daß auch bei Eigentumsbindungen, wie sie die Vereinheitlichung von Mehrwegsystemen mit sich bringen würde, "der Gleichheitssatz als allgemeines rechtsstaatliches Prinzip zu beachten" ist (BVerfGE 58, 137 (148) m.w.N.). Im einzelnen hat das Bundesverfassungsgericht in einer seiner ersten Entscheidungen (vom 23.10.1951) präzisiert (Leitsatz 18): "Der Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) bindet auch den Gesetzgeber. Er verbietet, daß wesentlich Gleiches ungleich, nicht dagegen, daß wesentlich Ungleiches entsprechend der bestehenden Ungleichheit ungleich behandelt wird. Der Gleichheitssatz ist verletzt, wenn sich ein vernünftiger, sich aus der Natur der Sache ergebender oder sonstwie sachlich einleuchtender Grund für die gesetzliche Differenzierung oder Gleichbehandlung nicht finden läßt,

kurzum, wenn die Bestimmung als willkürlich bezeichnet werden muß" (BVerfGE 1, 14 (16)).¹⁵

In der Praxis ist das Bundesverfassungsgericht aber - wie oben schon gezeigt - sehr zurückhaltend, wenn es darum geht, Willkür bei Exekutive oder Legislative festzustellen. Der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zufolge, verstößt der Gesetzgeber nur dann gegen Art. 3 Abs. 1 GG, wenn er tatsächliche Gleichheiten und Ungleichheiten nicht berücksichtigt, "die so bedeutsam sind, daß sie bei einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise beachtet werden" (BVerfGE 23, 12 (25) m.w.N.). Der Gesetzgeber habe "eine sehr weitgehende Gestaltungsfreiheit" (BVerfGE 17, 319 (330)).

Wenn vorgebracht wird, durch Vereinheitlichung würden bestimmte Mehrwegsysteme gegenüber den anderen Mehrwegsystemen bevorzugt, dann läuft das auf die Feststellung hinaus, der Gesetzgeber be-

¹⁵ Was die Anbieter von Mehrwegsystemen angeht, so kann festgehalten werden, daß hier Gleichheit in bezug auf die Eigenschaft der Unternehmen, Anbieter von Mehrwegsystemen zu sein, besteht; Ungleichheit dürfte lediglich in bezug auf ökonomische, firmenspezifische Daten vorliegen. Das würde bedeuten, daß das Postulat der Chancengleichheit gewahrt ist. Dieses Ergebnis, daß der Grundsatz der Chancengleichheit bei der Wahl eines einheitlichen Mehrwegsystems gewahrt bleibt, kann allerdings in Frage gestellt werden, wenn ein anderes Ziel - wie das der intakten Umwelt - verletzt wird. Eine solche Verletzung mag vorliegen, wenn das System nicht *flächendeckend* arbeitet. Geht man davon aus, daß ein flächendeckend arbeitendes Mehrwegsystem nicht nur keinen Verstoß gegen die Chancengleichheit darstellt, sondern überdies im Sinne der Erhaltung einer intakten Umwelt geboten ist, dann sind alle Mehrwegsysteme, auch wenn sie Chancengleichheit garantieren, als inadäquat anzusehen, wenn sie nicht flächendeckend arbeiten. Zu definieren wäre allerdings, was unter Flächendeckung zu verstehen ist.

handele dann ungleich Betroffene gleich. In einem Rechtsstreit würde das Verfassungsgericht untersuchen, ob die Verschiedenheit dieser beiden Mehrwegsysteme bedeutsam genug ist, um ihre Gleichbehandlung mit "einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise" als unverträglich erscheinen zu lassen. (BVerfGE 1, 264 (276)).¹⁶ *Nur dann sähe sogar das Bundesverfassungsgericht darin einen Willkürakt und damit einen Verstoß gegen den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG (ebenda). Ob es zu einer solchen Feststellung gelangen würde, ist wie der Ausgang eines Lotteriespiels nicht vorauszusehen.*

¹⁶ Einen Hinweis auf mögliche Überlegungen des Gerichts mag ein früher entschiedener Fall geben, bei dem die Konstellation ähnliche Züge aufwies: "Daß eine öffentlich-rechtliche Geldleistungspflicht (wie jede andere Zahlungsverpflichtung auch) ein kapitalstarkes Unternehmen weniger belastet als ein kapitalschwaches, ist eine Ungleichheit, die in einer das freie Unternehmertum behandelnden Wirtschaft als sachgerecht hingenommen werden muß" (BVerfGE 9, 137 (146)). Im übrigen könnte man in einer Vereinheitlichung ohne Rücksicht darauf, ob es sich um brancheneinheitliche oder individuelle Systeme handelt, eine typisierende Regelung sehen, die allgemein als zweckmäßig gilt, solange sie im Rahmen privatrechtlicher Vereinbarungen als zulässig angesehen wird (§5 Abs 1 GWB; vgl. Immenga in Immenga-Mestmäcker: GWB. Kommentar zum Kartellgesetz, § 5 Rdnr. 24 ff.). Diese Überlegung kann hier allerdings nur als Hinweis auf die allgemeine Beurteilung von Vereinheitlichungsmaßnahmen dienen, denn auf gesetzliche Regelungen ist das Kartellgesetz nicht anwendbar. "Das Wettbewerbsrecht (GWB und UWG) ist Privatrecht" und gilt nur für privatrechtlich geordnete Beziehungen, während "für die Anwendung des Wettbewerbsrechts auf öffentlich-rechtliche Beziehungen kein Raum ist." (Emmerich in Immenga-Mestmäcker, § 98 Abs. 1, Rdnr. 5).

1.1.g. Bestandsschutz

Als Verlangen, vom Gesetzgeber ungleich behandelt zu werden, weil die eigene Position als "wesentlich ungleich" (BVerfGE 1, 12 (16), Leitsatz 18) angesehen wird, könnte auch die verschiedentlich von Herstellern erhobene Forderung nach einem Bestandsschutz für individuelle, d.h. nicht vom Industrieverband "betriebene", aber für Lizenznehmer offene Mehrwegsysteme verstanden werden. Dann käme es darauf an, welche Unterschiede zwischen den zwei Typen von Mehrwegsystemen einen Bestandsschutz für individuelle Systeme rechtfertigen könnten. Es kann politische oder wirtschaftliche Gründe für die Sonderbehandlung solcher Systeme geben – etwa mittelstandspolitische oder gesellschaftspolitische Gründe, möglicherweise ist ein individuelles System auch effizienter oder umweltschonender. Das sich hieraus ergebende rechtliche Argument wäre wiederum, daß es sich um "wesentlich ungleiche" Systeme handle und deshalb der aus Art. 3 Abs. 1 GG abgeleitete Anspruch auf Ungleichbehandlung bestehe.

Wenn diese Ungleichbehandlung in einem Bestandsschutz der individuellen Mehrwegsysteme bestehen soll, dann könnte man sich vielleicht darauf berufen, daß bei individuellen Systemen das in der Wertordnung der Bundesrepublik höherrangige, aus vorhergehenden Leistungen entstandene Privateigentum tangiert sei (vgl. Papier, a.a.O., Rdnr. 110). Gleichzeitig müßte man wohl annehmen, daß die individuellen (privaten) Betreiber mehr als die verbandseitig organisierten Systeme eine Position einnehmen, die besonderen Schutz verdient, weil sie im Vertrauen auf die bestehenden öffentlich-rechtlichen Verhältnis-

se erhebliche Investitionen vorgenommen haben (vgl. Papier, a.a.O., Rdnr. 106).

Eine unterschiedliche Ausgangslage ist auch deshalb gegeben, weil individuelle Mehrwegsysteme im Gegensatz zu den verbandsseitig organisierten nicht erst durch die Verpackungsverordnung initiiert worden sind. Solche Systeme haben häufig eine lange Tradition, während die Verbände ihre Systeme vor allem organisiert haben, um nach § 6 Abs. 3 VerpackV den Rücknahmepflichten der Verpackungsverordnung zu entgehen.

Es ist durchaus möglich, daß die individuellen Systeme, die traditionell zur Vertriebspraxis bestimmter Hersteller gehören, unter dem Aspekt der Gewährleistung des Privateigentums einen stärkeren Vertrauensschutz beanspruchen können als die sozusagen ad hoc organisierten Verbandssysteme. Im übrigen könnte ein Mehrwegsystem, das vom Verband "betrieben" würde und deshalb weniger vielgestaltig ist, wegen des damit implizierten Rückgangs des Konsumentennutzens höhere gesamtwirtschaftliche Kosten der Vereinheitlichung verursachen als sie bei der Zulassung mehrerer großer, flächendeckender Mehrwegsysteme einträten.

1.1.h. Eine vorläufige Zusammenfassung

Gepprüft wurde, ob ein rechtliches Vorgehen gegen die geplante Verordnung zur Förderung von Getränkemehrwegsystemen sich auf das Grundrecht des Artikel 14 GG stützen kann, der ganz allgemein das

Eigentum schützt und die möglichen Grenzen dieses Schutzes festlegt. Dabei stellte sich folgendes heraus:

- Eine Vereinheitlichung der Getränkemehrwegsysteme stellt einen Eingriff in das Grundrecht des Artikels 14 Abs. GG, nämlich in den Schutz eines vermögenswerten Rechtes dar. Bei Verabschiedung eines Gesetzes zur Vereinheitlichung von Getränkemehrwegsystemen müßten die nachteilig betroffenen inländischen Anbieter von Mehrwegsystemen für ihre Verluste entschädigt werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Beeinträchtigung der sonstigen Anbieter von Mehrwegsystemen „existenzgefährdend“ ist.
- Die Vereinheitlichung von Getränkemehrwegsystemen kann sich auf die Sozialpflichtigkeit des Eigentums berufen, wenn der Nachweis gelingen würde, daß diese Vereinheitlichung dem Umweltschutz diene. Ein solcher Nachweis ist bislang nicht überzeugend geführt worden. Er dürfte auch schwer zu führen sein, zumal Untersuchungen zum Umweltproblem von Einweg- versus Mehrwegverpackungen keine überzeugenden Vorteile der Mehrwegsysteme aufzeigen konnten. Liegen wissenschaftliche Erkenntnisse vor, denen zufolge der Zusammenhang zwischen Umweltschutz und Vereinheitlichung von Mehrwegsystemen nicht geführt werden kann, dann würde die Vereinheitlichung auch am Übermaßverbot und am Gebot der Verhältnismäßigkeit scheitern.
- Die Gefahr, daß der Handel auf kürzere als die gegenwärtig vorgesehenen Übergangsfristen drängen könnte, ist durch Gesetz zu lösen,

indem den Marktteilnehmern vorgeschrieben wird, daß die Übergangsfristen bindend sind und weder nach oben noch nach unten geändert werden dürfen.

- Einwände gegen die Vereinheitlichung von Mehrwegsystemen, die sich auf die von Art. 3 GG implizierte Chancengleichheit stützen, dürften wenig Kraft haben. Eher scheint es angebracht, den gleichfalls in diesem Artikel postulierten Bestandsschutz heranzuziehen, wenn es um die rechtliche Würdigung korporativer Standardisierung bzw. staatlicher Vereinheitlichung auf ein korporatives System geht. Es ist durchaus möglich, daß unter dem zusätzlichen Aspekt der Gewährleistung des Privateigentums die tradierten Mehrwegsysteme einzelner Hersteller einen stärkeren Vertrauensschutz beanspruchen können als etwa ad hoc organisierten Verbandssysteme.

Es erscheint wichtig darauf hinzuweisen, daß die rechtliche Untersuchung bislang auch deutlich machte, daß schon im Gesetzgebungsverfahren dafür zu sorgen ist, daß dem Übermaßverbot und der Verhältnismäßigkeit Rechnung getragen wird. Keinesfalls sollte in Kauf genommen werden, daß Gesetzesunterworfenen herausgefordert werden, ihr Recht vor deutschen Gerichten oder anderen und gewissermaßen höherrangigen Rechtsinstanzen (als die deutschen Verfassungsgerichte) zu suchen.

1.2. Artikel 12 Absatz 1 GG (Freiheit der Berufswahl)

Bei der Erörterung des Konzeptes der "vermögenswerten Rechte" i.S.v. Art. 14 GG (oben II.1.a) wurde schon darauf hingewiesen, daß häufig eine Konkurrenz zwischen Art. 14 Abs. 1 und Art. 12 Abs. 1 GG besteht, von denen der erste das Eigentum, der zweite den Erwerb, die Betätigung selbst schützt. Kommt Art. 14 Abs. 1 zur Anwendung, dann ist meist Art. 12 Abs. 1 ausgeschlossen. Ist man also der Meinung, die Vereinheitlichung von Mehrwegsystemen beeinträchtigt das Eigentumsrecht der Betreiber, dann ist Art. 14 Abs. 1 anzuwenden und in der Regel nicht Art. 12 Abs. 1 GG.

Unter diesen Umständen wäre die Berufung auf Art. 12 Abs. 1 GG dann eine Alternative, wenn ein Mehrwegsystem nicht als vermögenswertes Recht im Sinne von Rechtsprechung und Lehre einzustufen wäre, oder wenn diesem Gewerbebetrieb der Eigentumsschutz nach Art. 14 Abs. 1 GG versagt würde.¹⁷

Dem Wortlaut nach garantiert Art. 12 Abs. 1 GG "das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen". Unter Beruf ist nach der Rechtsprechung jede wirtschaftlich sinnvolle, erlaubte, in

¹⁷ In Ausnahmefällen sind Überschneidungen beider Grundrechtsgarantien denkbar. Die unterschiedlichen Garantien von Berufsfreiheit und Eigentum "bedeuten ... keine strikte, alternative Exklusivität" (Papier, a.a.O. Rdnr. 220). Art. 12 Abs. 1 GG kann also auch trotz Anwendung von Art. 14 Abs. 1 in Betracht kommen. Sind die gesetzgeberischen Eingriffe sowohl "tätigkeits- bzw. erwerbsbezogen als auch objektbezogen", gelten die verfassungsmäßigen Garantien aus Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 nebeneinander (ebenda).

selbständiger oder unselbständiger Stellung ausgeübte Tätigkeit zu verstehen, die für den Grundrechtsträger Lebensaufgabe und Lebensgrundlage ist und durch die er zugleich seinen Beitrag zur gesellschaftlichen Gesamtleistung erbringt (BVerfGE 7, 377 (397); 50, 290 (362)). In diesen Rahmen fallen auch frei gewählte untypische Betätigungen (BVerfGE 13, 97 (106)). Ebenso fällt darunter die Freiheit, Unternehmen frei zu gründen und zu führen (BVerfGE 50, 290 (363)). Bei dieser weiten Interpretation des Begriffes "Beruf" ist das Grundrecht seinem Wesen nach auch auf inländische juristische Personen anwendbar, gilt also gemäß Art. 19 Abs. 3 GG auch für diese.

Geht man davon aus, daß der Betrieb eines Getränkemehrwegsystems eine Erwerbstätigkeit im Sinne des Art. 12 Abs. 1 GG ist, dann ist zu prüfen, ob die Vereinheitlichung der Systeme eine gesetzliche Regelung der "Berufsausübung" ist, wie sie in Art. 12 Abs. 1 Satz 2 vorgesehen ist. Denn diese kann durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes erfolgen, auch in Form von Rechtsverordnungen, die den Erfordernissen des Art. 80 Abs. 1 GG (Voraussetzungen von Rechtsverordnungen) entsprechen (BVerfGE 58, 283 (290)). Das wäre bei dem Entwurf einer Verordnung zur Förderung von Getränkemehrwegsystemen der Fall, die auf § 14 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Abs. 2 Satz 3 Nr. 1, 2, 3, 4, 5 des Abfallgesetzes gestützt werden soll.

Es ist im Hinblick auf die Rechtspraxis vom Gesetzgeber auch dann der Aspekt des Eingriffs in die Betätigungsfreiheit zu prüfen (vgl. dazu Scholz, a.a.O., Rdnr. 142), wenn die Prüfung des Art. 14 negativ verlaufen ist. Zu denken wäre beispielsweise an den erwähnten Beschluß

vom 16.03.1971 (BVerfGE 30, 292), in dem es um die "Indienstnahme Privater für öffentliche Aufgaben (hier die Bevorratungspflicht für Erdölzeugnisse)" ging. Dort handelte es sich um "Vorschriften, die innerhalb des Berufsbereichs des Mineralölimporteurs Anordnungen über die Art und Weise der Ausübung dieses Berufs nach einer bestimmten Richtung hin treffen" (S. 313), in denen das Gericht im Ergebnis eine Verletzung des Art. 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG erblickte (S. 333).

Eine Indienstnahme Privater für öffentliche Aufgaben – nämlich der Abfallvermeidung – kann in der Vereinheitlichung von Mehrwegsystemen auch gesehen werden. Die Indienstnahme als solche ist zwar nicht verfassungswidrig (Leitsatz 1 des Beschlusses – S. 292), war es aber im entscheidenden Fall wegen Verletzung des Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG). Einen solchen Verstoß sah das Gericht darin, daß "unverkennbar ... die Unternehmensgruppe der unabhängigen Importeure von der Auferlegung der unentgeltlichen Bevorratungspflicht härter getroffen (wird) als die zahlenmäßig größere Gruppe der übrigen Mineralölimporthändler" (S. 330), *ohne daß das Gesetz die Möglichkeit bot, diese Belastung auf ein zumutbares Maß zu begrenzen, obwohl dem Gesetzgeber "hierfür verschiedene Mittel zur Verfügung" gestanden hätten* (S. 332). *Ähnliche Überlegungen könnten im Zusammenhang mit der Forderung nach einem Bestandsschutz für individuelle, d.h. nicht vom Industrieverband "betriebene", aber für Lizenznehmer offene Mehrwegsysteme angestellt werden. Auch dabei könnte ein Anspruch auf Ungleichbehandlung bei der Reglementierung der Berufsausübung geltend gemacht werden (Art. 12 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG).*

Insgesamt ergibt sich, daß Artikel 12 Absatz GG durchaus relevant ist, wenn es um die Rechte von Anbietern von Mehrwegsystemen geht, die durch eine Vereinheitlichung benachteiligt werden. Zu beachten ist freilich, daß die Ansprüche aus Artikel 14 vorrangig geprüft werden sollten.

1.3. Artikel 2 Absatz 1 GG (Allgemeines Freiheitsrecht und seine Grenzen)

Art. 2 Abs. 1 GG, der jedem das Recht auf "die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit" garantiert, erfüllt eine lückenschließende Auffangfunktion (BVerfGE 65, 297 (303)) und wird deshalb besonders häufig in Anspruch genommen. In dieser Auffangfunktion könnte die Vorschrift auch im Zusammenhang mit der Vereinheitlichung von Getränkemehrwegsystemen in Betracht kommen. Daneben wird gelegentlich die Auffassung vertreten, Art. 2 Abs. 1 GG garantiere ein Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit, "das sich nicht in der Addition oder Einzelausprägung der .. gewährleisteten wirtschaftserheblichen Einzelgrundrechte" erschöpfe (H.P. Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht, S. 722). Vielmehr schütze der Artikel die Wirtschaftsfreiheit "als unternehmerische Dispositionsfreiheit" gegen hoheitliche Einwirkung. So verstanden wirke diese Freiheit "eigenständig aus dem Wesensgehalt des privaten Wirtschaftens über Ob und Wie der wirtschaftlichen Disposition, über Unternehmerinitiative und Unternehmerentscheidung" (ebenda).

Diese bedenkenswerte Vorstellung von "Wirtschaftsfreiheit", deren Verletzung durch hoheitliche Eingriffe unmittelbar unter Berufung auf Art. 2 Abs. 1 GG gerügt werden könnte, wäre auch im Falle der Vereinheitlichung von Mehrwegsystemen zu erwägen. Sehr aussichtsreich erscheint ein solches Vorgehen angesichts der Rechtsprechung allerdings nicht. Ipsen selbst kritisiert, daß das Bundesverfassungsgericht die Elemente der Wirtschaftsfreiheit starr und exklusive nur den Art. 12 und 14 GG zugeordnet habe und sich damit selbst den Weg verschlossen habe, "gesetzliche Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit an Art. 2 Absatz 1 GG zu messen und dabei den Prinzipien der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit des Eingriffs gerecht zu werden" (ebenda, Fußn. 16).

Damit ist eine Berufung auf Art. 2 Abs. 1 GG jedoch nicht vollständig ausgeschlossen. Nur tritt dieses "Hauptfreiheitsrecht" im Verhältnis zu den speziellen Freiheitsrechten dort zurück, "wo sein Freiheitsgehalt thematisch von speziellen Freiheitsrechten 'verbraucht' ist" (Dürig in Maunz-Dürig, Grundgesetz, Art. 2 Abs. 1, Rdnr. 6). Wo das nicht der Fall ist, wo keine "benannten" Spezialfreiheiten betroffen sind, kommt Art. 2 Abs. 1 durchaus zur Anwendung. Dürig verwendet hierfür die Rechtsfigur der "Gesetzeskonkurrenz in Form der Spezialität" (ebenda). Wenn wirtschaftliche Betätigungen nicht von Spezialgrundrechten wie Eigentums- und Berufsfreiheit erfaßt sind, "ist der Rückgriff auf die subsidiäre allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 möglich und geboten" (Papier, a.a.O., Rdnr. 226).

Wollte man demgemäß nach Ausschöpfung des Schutzes durch die Spezialgrundrechte der Artikel 14 und 12 GG verbleibende Lücken durch Berufung auf das "Auffanggrundrecht" des Art. 2 Abs. 1 GG zu schließen, bestünden dafür im Fall der Mehrwegsysteme offenbar gute Erfolgsaussichten. Die obige Diskussion der Spezialrechte der Eigentums- und Berufsfreiheit hat deutlich gemacht, daß es nicht einfach ist, den Entwurf einer GetränkemehrwegV unter diese Spezialrechte zu subsumieren. Artikel 2, Absatz 1, ist dagegen Ausgangspunkt aller subjektiven Abwehrrechte des Bürgers gegen Eingriffe des Staates (BVerfGE 49,23). Bei der rechtlichen Würdigung könnten nur andere, vergleichbare Grundrechte dem Anspruch der Getränkehersteller auf wirtschaftliche Freiheit entgegenstehen, zum Beispiel der Schutz der Umwelt nach Artikel 20a. *Damit müßte aber die Vereinheitlichung von Getränkemehrwegsystemen zu eindeutigen Verbesserungen der Umwelt führen. Die Fachliteratur gibt eine solche eindeutige Verbesserung nicht her. Insgesamt gesehen ergibt sich, daß Artikel 2, Absatz 1 GG durchaus gegen den Entwurf der GetränkemehrwegV ins Feld geführt werden kann.*

2. Beurteilung nach Gemeinschaftsrecht

Die Vereinheitlichung von Mehrwegsystemen scheint ein nationales Anliegen in der Bundesrepublik Deutschland zu sein. So ist im Entwurf der oben angesprochenen deutschen Verordnung zur Förderung von Getränkemehrwegsystemen als Anwendungsbereich der "Geltungsbereich des Abfallgesetzes" vorgesehen (§ 2). Ein Hinweis auf die Umweltgesetzgebung der Europäischen Gemeinschaft ist in dem Entwurf

nicht enthalten, ebensowenig in der (geltenden) Verpackungsverordnung von 1991. Dagegen hat der Bundesumweltminister in seiner Bekanntmachung der Zielfestlegungen der Bundesregierung zur Vermeidung, Verringerung oder Verwertung von Abfällen aus Verpackungen für Getränke vom 26.04.1989 darauf verwiesen, daß die Zielfestlegungen in Ausführung des Abfallgesetzes und in Umsetzung von Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 27.06.1985 über Verpackungen für flüssige Lebensmittel (85/339/EWG) erfolgen.

Die genannte Richtlinie (ABl EG 1985 L 176, S. 18) wurde bis zum 30.6.1996 durch die RL 94/62/EG vom 20.12.1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle (ABl EG 1994 L 365, S. 10) ersetzt. Nach deren Art. 22 Abs. 1 erlassen die Mitgliedstaaten "die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um dieser Richtlinie spätestens ab 30.06.1996 nachzukommen".

2.1. EG-Richtlinie über Verpackungen

Zweck der RL 94/62 ist es, die Vorschriften der EU-Länder im Bereich der Verpackungs- und Verpackungsabfallwirtschaft zu harmonisieren (Art. 1 Abs. 1). Damit sollen zum einen die Auswirkungen der Abfälle auf die Umwelt verringert und zum anderen das Funktionieren des Binnenmarktes gewährleistet werden, d.h. es soll verhindert werden, daß es wegen unterschiedlicher nationaler Regelungen in der Gemeinschaft zu Handelshemmnissen und Wettbewerbsverzerrungen kommt (Art. 1 Abs. 1 am Ende).

Die Mitgliedstaaten dürfen zwar in ihrem Hoheitsgebiet das "Inverkehrbringen von Verpackungen, die dieser Richtlinie entsprechen, nicht verbieten" (Art. 18). Damit ist zwar die Errichtung von Handelshemmnissen zwischen EG-Mitgliedstaaten untersagt, doch fragt es sich, ob damit auch Verzerrungen des Handels zwischen EG-Mitgliedstaaten vermieden werden. Würden innerhalb der Bundesrepublik die Mehrwegsysteme vereinheitlicht, dann würden Verpackungen aus anderen EU-Ländern, auch wenn sie der EG-Richtlinie entsprechen und damit in Deutschland zugelassen sind, Schwierigkeiten haben, mit dem vereinheitlichten System zu konkurrieren – es sei denn, sie würden, mit einem deutschen Einheitssystem verglichen, qualitativ besser oder/und preislich billiger sein. Eine solche Konkurrenzsituation kann durchaus eintreten, denn nach der ersten Alternative des Art. 9 der Richtlinie erfüllen die jeweiligen nationalen Vorschriften die Anforderungen der Richtlinie dann, wenn die Bestimmungen des Anhangs II eingehalten wurden und wenn die Verpackung den einschlägigen harmonisierten europäischen Normen (gemäß Art. 9 Abs. 2 Buchst. a) entspricht. Zur Zeit gibt es keine europäische Norm für harmonisierte Flaschen und Gebinde, wie die Liste von europäischen Normen zeigt, deren Aufstellung die Kommission gemäß Art. 10 der Richtlinie fördern soll.

Ausgeschlossen ist eine Normierung hin zur europaweiten Vereinheitlichung von Mehrwegverpackungen aber nicht, wenn die Vorstellung, die Verringerung der Flaschen- und Gebindetypen stelle eine effiziente Methode dar, um über die Förderung von Mehrwegverpackungen Verpackungsabfälle zu vermeiden, europaweit genügend Anhänger findet. Gesetzt den Fall, die Bundesregierung gibt ihren Alleingang auf und

verucht eine europaweite Vereinheitlichung von Getränkemehrweg zu erreichen, so ist nicht vorhersehbar, ob dieses Ziel erreicht wird; auch ist unklar, auf welches System - würde das Ziel erreicht - man sich einigen könnte. Denn die dafür zuständigen EU-Gremien würden aller Voraussicht nach die am Marktgeschehen beteiligten Gruppen - zu denen auch die Anbieter aus Übersee mit ihren zum Teil beträchtlichen politischen und wirtschaftlichen Saktionsmöglichkeiten gehören - hinzuziehen. Ob das letztlich erreichte Ergebnis der Vorstellungen der jetzigen Bundesregierung entsprechen würde, ist nicht ausgemacht.

Dabei entspräche es durchaus der Richtlinie 94/62, wenn die Bundesregierung in dieser Richtung Anstrengungen unternehmen würde. In dieser Richtlinie wird die Kommission aufgefordert, die Ausarbeitung sachdienlicher europäischer Normen zu unterstützen (Art. 4 Abs. 2). Außerdem liegt es auf dieser Linie, daß den Mitgliedstaaten aufgegeben wird, die erforderlichen Maßnahmen zur Errichtung von Systemen für die Wiederverwendung der gesammelten Verpackungen zu ergreifen (Art. 7 Abs. 1), und solche Systeme zu fördern (Art. 5). Dabei heißt "Wiederverwendung" nach der Definition 5 in Artikel 3: "die derselben Zweckbestimmung entsprechende Wiederbefüllung oder Verwendung von Verpackungen ..., deren Beschaffenheit eine Mindestzahl von Kreislaufdurchgängen während ihrer Lebensdauer gestattet".

Es ist durchaus möglich, daß auf dem in der Richtlinie genannten Wege eine europaweite Verbreitung verschiedenartiger Mehrwegsysteme zu bewerkstelligen sein wird: Denn der Rat setzt "marktwirtschaftliche Instrumente zur Erreichung der Ziele dieser Richtlinie ein" (Art. 15).

Die dahinterstehende Überlegung lautet, daß auf wettbewerblich organisierten Märkten sich ein effizientes System gegenüber weniger effizienten Systemen stets durchsetzen wird. Allerdings ließe sich darüber hinaus eine möglicherweise effiziente Gestaltung existierender Mehrwegsysteme durch die Definition europaweit geltender Anforderungen erreichen, eventuell durch "freiwillige Vereinbarung", d. h. durch förmliche Vereinbarung zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und den betreffenden Wirtschaftszweigen, die allen offenstehen muß, die bereit sind, die Bedingungen der Vereinbarung zu erfüllen, um auf das Erreichen der Ziele dieser Richtlinie hinzuarbeiten" (Definition 12 in Art. 3). *Bedenkt man, daß die Richtlinie zwar Beeinträchtigungen der Umwelt durch Verpackungsabfälle vermeiden will, dabei aber auch das Funktionieren des Binnenmarktes gewährleisten soll (Art. 1 Abs. 1), dann müßten sich an derartigen freiwilligen Vereinbarungen auch Wirtschaftszweige aus den anderen EU-Ländern und gegebenenfalls aus Nicht-EU-Ländern beteiligen dürfen.*

2.2. Nationale Alleingänge ...

Versagt der Einsatz "marktwirtschaftlicher Instrumente" oder werden "keine derartigen Maßnahmen ergriffen", nämlich die oben beschriebenen Maßnahmen, dann könnten die Mitgliedstaaten ihrerseits Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele der Richtlinie anwenden (Art. 15, zweite Alternative). Dazu paßt es, daß nach der zweiten Alternative des Art. 9 Abs. 2 – sofern auf EG-Ebene harmonisierte Normen fehlen – die grundlegenden Anforderungen der Richtlinie auch schon dann erfüllt sind, wenn die Bestimmungen des Anhangs II eingehalten wer-

den und die Verpackung den einschlägigen einzelstaatlichen Normen entspricht (Alternative b).

Mit dieser Regelung bleiben "nationale Alleingänge" möglich, d.h. Vorschriften, die nicht auf Gemeinschaftsebene, sondern nur im Bereich der einzelnen Mitgliedstaaten gelten, solange sie den freien Warenverkehr innerhalb der Gemeinschaft nicht beeinträchtigen (vgl. unter III,3,3.). Das stünde durchaus in Einklang mit den Bestimmungen des EG-Vertrages. Der Titel "Umwelt", der dem Vertrag durch die Einheitliche Europäische Akte und den Unionsvertrag eingefügt wurde, betrifft zwar die "Umweltpolitik der Gemeinschaft" (Art. 130r Abs. 1 EGV), sieht aber auch vor, daß die Mitgliedstaaten ggf. ermächtigt werden, "aus nicht wirtschaftlich bedingten umweltpolitischen Gründen vorläufige Maßnahmen zu treffen, die einem gemeinschaftlichen Kontrollverfahren unterliegen" (Art. 130r Abs. 2 UnterAbs. 2 EGV). Und Maßnahmen zum Schutze der Umwelt, die von der Gemeinschaft nach Art. 130s getroffen werden, "hindern die einzelnen Mitgliedstaaten nicht daran, verstärkte Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen" (Art. 130t EGV). Sie müssen mit dem EGV-Vertrag, insbesondere Artikel 30 EGV, vereinbar sein und sind der Kommission zu notifizieren.

Artikel 130 legt fest, unter welchen Bedingungen die Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Umweltpolitik nationale Maßnahmen ergreifen dürfen. Allerdings fehlt in der neuen Fassung des Artikels die kompetenzverteilende Norm, die vorher darin enthalten war (zur genauen rechtlichen Qualifizierung vgl. Grabitz/Nettesheim in Grabitz/ Hilf, Kommentar zur Europäischen Union, Art. 130r, Rdnr. 80 ff.). Ihr zu-

folge wurde die Gemeinschaft im Bereich der Umwelt insoweit tätig, als die Ziele der Umweltpolitik "besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können als auf der Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten" (Art. 130r Abs. 4.a.F.). Bei dieser Aufgabenverteilung ist es auch nach dem Unionsvertrag geblieben, wenn sich auch das in der alten Fassung der Vorschrift niedergelegte Subsidiaritätsverhältnis nunmehr aus der allgemeinen Subsidiaritätsklausel des Art. 3b EGV ergibt.

Das Problem, das sich im Falle nationaler Alleingänge bei der Einführung von Getränkemehrwegsystemen stellt, liegt darin, daß eine solche Einführung gleichzeitig den Handel zwischen EG-Mitgliedsländern – und auch den Handel mit Drittländern – behindern kann. Die Einführung handelsbeschränkender Maßnahmen innerhalb der EG verstößt gegen die Regeln des Binnenmarktes, und die Einführung von handelshemmenden Maßnahmen gegenüber Drittländern verstößt gegen den GATT(WTO)-Vertrag. Da die oben beschriebenen nationalen Alleingänge der Kommission der EG zu melden sind und die Kommission gleichzeitig die handelspolitische Kompetenz für alle Mitgliedstaaten hat, ist zu fragen, wie die Kommission im Falle eines nationalen Alleingangs im Getränkemehrwegsystem entscheiden würde. Die Kommission wird zunächst Art. 130 r Abs. 1 EGV prüfen, der verlangt, die einzelstaatlichen Maßnahmen seien aus "nicht wirtschaftlich bedingten" umweltpolitischen Gründen zu treffen. Dies kann nur ein Hinweis darauf sein, daß die umweltpolitischen Gründe ausschlaggebend sein müssen und nicht nur Vorwand für protektionistische Aktionen (Einführung nichttarifärer Handelshemmnisse) sein dürfen. Sofern mit der Vereinheitlichung von Mehrwegsystemen aus umweltpolitischen Gründen im

Nebeneffekt auch die ökonomische Effizienz steigt, kann dies vernünftigerweise nicht als Argument gegen eine Vereinheitlichung im nationalen Alleingang angeführt werden.

Da es eine EG-Verpackungsrichtlinie gibt, ist zu prüfen, ob ein Abweichen vom EG-Recht durch Artikel 100a Abs. 4 EGV gerechtfertigt werden kann. Dieser Artikel erlaubt jedem Mitgliedstaat, einzelstaatliche Bestimmungen trotz bestehender Harmonisierung anzuwenden, wenn es - unter anderem - um den Umweltschutz geht und wenn die Kommission der EG diese einzelstaatlichen Bestimmungen bestätigte. Die Kommission wiederum dürfte vor der Bestätigung überprüfen, ob der von der Bundesregierung behauptete höhere Umweltschutz begründet ist. Zu überprüfen wäre außerdem, ob die Einführung eines einheitlichen nationalen Getränkemehrwegsystems (oder mehrerer, ebenfalls flächendeckender Systeme) dadurch, daß mit dieser Einführung einzelne Unternehmen sich veranlaßt sehen, auf Einfuhren aus EG-Partnerländern zu verzichten – weil die nationalen Systeme einfacher zu handhaben sind –, eine handelsbeschränkende Wirkung hat. Daß dies ein Anlaß sein könnte, wegen dieser *auch* handelsbeschränkenden Wirkung die Vereinheitlichung von Getränkemehrwegsystemen zu verbieten, wäre wohl eine Überinterpretation des Erfordernisses der Binnenmarktverträglichkeit. Die Schlußfolgerung lautet also, daß die Schaffung eines einheitlichen nationalen Getränkemehrwegsystems nicht dazu führen darf, daß andere Systeme aus EG-Partnerländern auf den nationalen Märkten verboten oder mit besonderen Abgaben belegt werden; ökonomische Auswirkungen von nationalen Getränkemehrwegsystemen dergestalt, daß sie sich im Wettbewerb mit EG-

Partnerländern auf dem Binnenmarkt leichter durchsetzen, dürften von der EG-Kommission nicht zu beanstanden sein. Mit anderen Worten: *Zwar kann ein nachweislich höherer Umweltschutz die Einführung national einheitlicher Getränkemehrwegsysteme begründen. Doch darf der Umweltschutz in keinem Fall lediglich ein Vorwand dafür sein, Handelsbarrieren gegenüber EG-Partnern zu praktizieren.* Falls zu den wirtschaftlichen Auswirkungen der Vereinheitlichung eine Verdrängung der Flaschensysteme aus EG-Partnerländern erfolgt – oder, umgekehrt, der Flaschensysteme aus dem Inland durch Systeme aus EG-Partnerländern –, dürfte dies nicht zu beanstanden sein.

Art. 130t EGV zufolge kommen nur "verstärkte" Schutzmaßnahmen für die einzelnen EG-Länder in Betracht. Die nationalen Maßnahmen dürfen nicht etwa hinter den gemeinschaftlichen Standard zurückfallen. Ob diese Bedingung im Falle der Vereinheitlichung von Mehrwegsystemen erfüllt ist, wäre zu überprüfen. Sie ist als Hinweis darauf hervorzuheben, daß der Gemeinschaftsstandard als Mindeststandard anzusehen ist, der unter Umständen im Interesse des Umweltschutzes übertroffen werden darf – auch mit dem Ziel, durch "Vorreiter" zur Hebung des Gemeinschaftsstandards anzuregen. Diesem Zweck kann es dienen, wenn sich die nationalen Maßnahmen im innergemeinschaftlichen Handel auswirken. Will man derartige Auswirkungen vermeiden, so böte sich – da die Administration von Handelshemmnissen auszuschließen ist – die „verstärkte“ Harmonisierung auf Gemeinschaftsebene an.

Wie auch immer, einzelstaatliche Maßnahmen sind der Kommission "zu notifizieren" (Art. 130t EGV), um dieser Gelegenheit zu geben, sie

zu prüfen und notfalls Einwände zu erheben. Das kann nach dem normalen Vertragsverletzungsverfahren des Art. 169 EGV geschehen oder auch nach speziellen Regeln, die anderweitig festgelegt sind, wie das Verfahren nach Art. 9 Abs. 3 und 4 der Richtlinie über Verpackungen. Letzteres Verfahren dient der Kontrolle einzelstaatlicher Normen im Verpackungsbereich und sieht die Einschaltung des Ausschusses vor, der gemäß der Richtlinie 83/189/EWG über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften (ABIEG 1983 L 109, S. 8) eingesetzt wurde.

In den Rahmen der Diskussion über Mehrwegsysteme fällt das Vertragsverletzungsverfahren, das die Kommission gegen Deutschland wegen der Verpackungsverordnung von 1991 eingeleitet hat (vgl. "Agence Europe" Nr. 6643 v. 12.01.1996, S. 15). Im Juli 1994 hatten die "Beverage Can Makers Europe" (BCME) bei der Kommission gegen die deutschen Maßnahmen, mit denen das System der Mehrwegverpackungen stärker geschützt werden sollte, Beschwerde eingelegt. Am 12.12.1995 hatte die Europäische Kommission der Bundesregierung förmlich mitgeteilt, daß nach ihrer Auffassung die deutsche "Gesetzgebung in diesem Bereich den gemeinschaftlichen Regeln für den freien Warenverkehr" widerspreche (ebenda). Technisch handelte es sich dabei um eine Aufforderung, sich zu den Vorwürfen zu äußern (Art. 169 Abs. 1, 2. Halbsatz EGV. Vgl. dazu Karpenstein in Grabitz/Hilf, Kommentar zur Europäischen Union, Art. 169, Rdnr. 35 ff.). In ihrer Äußerung weist die Bundesregierung darauf hin, daß die beanstandete Verpackungsverordnung „... aus Gründen des Umweltschutzes gerechtfertigt

tigt [sind], insbesondere zur Erreichung der umweltpolitischen Ziel erforderlich und angemessen [sind]“.¹⁸

Die Bundesregierung beruft sich also auf die positiven Wirkungen ihrer Verordnung auf die Umwelt und dürfte ähnlich - und vermutlich ebenso unrichtig (vgl. oben Abschnitt II,3) - argumentieren, wenn es darum geht, die Vereinheitlichung von Mehrwegsystemen zu begründen. Bei der Kommission liegt es nahe, ebenfalls von ihrer Auffassung in bezug auf die Verpackungsverordnung auszugehen; *es ist durchaus möglich, daß die Kommission bei einer Vereinheitlichung der Mehrwegsysteme in Deutschland Bedenken wegen des unzureichenden Nachweises des zusätzlichen Umweltschutzes und des freien innergemeinschaftlichen Warenverkehrs vorbringen wird. Letztere Bedenken werden insbesondere auf Art. 30 EGV gestützt.*

2.3. ... im Spiegel der Rechtsprechung

Art. 30 EGV verbietet mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen zwischen Mitgliedstaaten sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung. Zu diesen gehört nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs "jede Maßnahme, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern" (Urteil vom 29.06.1995 in der Rechtssache (Rs.) C-391/92, Sammlung der Rechtsprechung (Slg.) 1995 I-1642, Rdnr. 10). Diese sog.

¹⁸ Mitteilung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland an die Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 29. April 1996.

"Dassonville-Formel" stammt aus dem Urteil in der Rs. 8/74, Dassonville (Slg. 1974, 837, Rdnr. 5) und wird seither der Auslegung von Art. 30 EGV (EWGV) zugrunde gelegt – muß also auch im Falle der Verpackungsverordnung und ggf. in einem Verfahren zur Überprüfung von Maßnahmen zur Vereinheitlichung von Mehrwegsystemen beachtet werden.

Nationale Maßnahmen zur Reglementierung von Verpackungen werden dem Anschein nach von der Dassonville-Formel erfaßt, für die es ja ausreicht, daß die Maßnahmen geeignet sind, den Handel zu behindern, sogar wenn dies nur „mittelbar“ und „potentiell“ geschieht; und das ist schwerlich auszuschließen. In dieser Richtung hatte sich der Gerichtshof z.B. in der Rs. 261/81 geäußert, wonach Erfordernisse bezüglich der Verwendung einer bestimmten Verpackungsform für bestimmte Erzeugnisse nationale Maßnahmen darstellen, die geeignet sind, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen (Slg. 1982, 3961 (3972), Rdnr. 12).

Die bloße Eignung zur Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels macht die Maßnahme im Rechtssinne aber noch nicht ohne weiteres zu einer Maßnahme mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Handelsbeschränkungen. Der Gerichtshof hat nämlich berücksichtigt, daß den Mitgliedstaaten Kompetenzen im Bereich von Umwelt, innerer Sicherheit, Gesundheit (s. Art. 36 EGV; Ausnahmen von Art. 30 EGV) verblieben sind, die sie "in Ermangelung einer gemeinschaftlichen Regelung" ausfüllen können. Wenn in diesen Bereichen eine gemeinschaftliche Regelung fehlt, dann "ist es Sache der Mitgliedstaaten, alle

die Herstellung und Vermarktung ... betreffenden Vorschriften zu erlassen" (Rs. 120/78, Cassis de Dijon, Slg. 1979, 649 (662), Rdnr. 8), sofern sie dies für erforderlich halten. Es ist daher in Bezug auf eine nationale Vereinheitlichung von Getränkemehrwegsystemen zu prüfen, ob die Hemmnisse für den Binnenhandel, die sich aus solchen einzelstaatlichen Regelungen ergeben können, hingenommen werden müssen, ob also "diese Bestimmungen notwendig sind, um zwingenden Erfordernissen gerecht zu werden" (ebenda). Dazu zählt der Gerichtshof in Anlehnung an den EGV: Erfordernisse einer wirksamen steuerlichen Kontrolle, des Schutzes der "öffentlichen Gesundheit", der Lauterkeit des Handelsverkehrs und des Verbraucherschutzes. Die Aufzählung ist aber nicht abschließend, und im Urteil vom 07.02.1985 in der Rs. 240/83 hat der Gerichtshof den Umweltschutz zu den wesentlichen Zielen der Gemeinschaft hinzugerechnet, die Beschränkungen des freien Warenverkehrs rechtfertigen könnten (Slg. 1985, 531, Rdnr. 12 und 13); im Cassis-de-Dijon-Fall und in einer Vielzahl ähnlich gelagerter Fälle sah der Gerichtshof keine zwingende Rechtfertigung für einen nationalen Alleingang¹⁹. So wird zwar festgestellt, daß "der Umweltschutz ein zwingendes Erfordernis darstellt, das die Anwendung des Artikels 30 EWG-Vertrag einschränken kann" (Urteil vom 20.09.1988

¹⁹ Die seit rund zehn Jahren andauernde Diskussion um mit BSE befallene Rinder und Rindfleisch zeigt, daß selbst im Falle potentiell lebensbedrohlicher Vorgänge das Prinzip des freien internen Handels für die Kommission einen sehr hohen Stellenwert besitzt. Es ist zu vermuten, daß weniger lebensbedrohende Vorgänge, wie die Umwelteffekte einer (fehlenden) Einführung von Getränkemehrwegsystemen, die Kommission kaum zum Abweichen vom Binnenmarkprinzip veranlassen dürfte.

in der Rs. 302/86, Slg. 1988 I 4627, Rdnr. 9), ob das aber im Einzelfall zutrifft, muß sich aus einer Abwägung zwischen dem nachzuweisenden Umweltschutz und dem Ziel der Handelsfreiheit im Gemeinsamen Markt ergeben (Matthies in Grabitz/Hilf, Kommentar zur EU, Art. 30, Rdnr. 21, m.w.N.).

Eine solche Abwägung hat der Gerichtshof in dem erwähnten Urteil vom 20.09.1988 auch vorgenommen. Deren Ergebnis ist für die Beurteilung von Maßnahmen zur Vereinheitlichung von Mehrwegsystemen unter europarechtlichen Gesichtspunkten besonders aufschlußreich, weil es um eine Klage der Kommission der EG gegen Dänemark geht mit der Kurzbezeichnung "Freier Warenverkehr – Verpackungen für Bier und Erfrischungsgetränke". Die Überlegungen des Gerichtshofs beginnen mit der Feststellung, zum Schutz der Umwelt erlassene Maßnahmen dürften nicht "über die unvermeidlichen Beschränkungen hinausgehen, die aus Gründen des Umweltschutzes ... gerechtfertigt sind" (Rs. 302/88, a.a.O., Rdnr. 11).

Um das zu prüfen, untersuchte er, ob sämtliche Beschränkungen des freien Warenverkehrs, die sich aus der dänischen Regelung ergaben, zum Erreichen des Ziels der Regelung erforderlich waren, und fand zunächst, daß die "Verpflichtung zur Errichtung eines Pfand- und Rücknahmesystems für Leergut ... ein notwendiger Bestandteil jedes Systems (sei), das die Wiederverwendung der Verpackungen sicherstellen soll" (a.a.O., Rdnr. 13). Sofern das Pfand- und Rücknahmesystem für alle in- und ausländischen Anbieter gilt, ist in der Tat nicht auszuschließen, daß der freie Warenverkehr nicht über Gebühr verzerrt wird.

Sodann befaßte sich der Gerichtshof mit der Verpflichtung der Hersteller und Importeure, nur vom nationalen Umweltamt genehmigte Verpackungen zu verwenden, und erwähnte die Einlassung der dänischen Regierung, das derzeitige System bräche zusammen, wenn mehr als etwa 30 Verpackungen genehmigt würden, weil dann die angeschlossenen Einzelhändler zu hohe Sortierungskosten und zu hohen Bedarf an Lagerraum hätten (Rdnr. 15). Dem für die genehmigten Verpackungen bestehenden Rücknahmesystem bescheinigt der Gerichtshof, daß es "den höchsten Grad der Wiederverwendung und damit einen sehr wirkungsvollen Umweltschutz gewährleistet, da die leeren Verpackungen bei jedem beliebigen Getränkehändler abgegeben werden können" (Rdnr. 20). Dennoch hält er das in der dänischen Regelung beschränkt geduldete System der Rücknahme nicht genehmigter Verpackungen (wo die Verpackungen nur bei dem Händler zurückgegeben werden können, bei dem die Getränke gekauft wurden) ebenfalls für geeignet, die Umwelt zu schützen. Die von Dänemark vorgenommene Beschränkung der Menge nicht genehmigter Verpackungen, die in den Handel gebracht werden darf, sei deshalb, was die Importe betreffe, "im Hinblick auf das verfolgte Ziel unverhältnismäßig" (Rdnr. 21).

Daraus ergab sich die Urteilsformel, wonach "Dänemark gegen seine Verpflichtungen aus Art. 30 EWG-Vertrag verstoßen hat, indem es für Bier und Erfrischungsgetränke, was die Einfuhr dieser Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten angeht, die Menge, die in nicht genehmigten Verpackungen in den Handel gebracht werden darf, auf 3 000 hl je Hersteller und Jahr begrenzt hat" (Rdnr. 22). Die Mengenbegrenzung

für Getränke in nicht genehmigten Verpackungen war also für importierte Erzeugnisse abzuschaffen. Importeure waren gehalten, für nicht genehmigte Verpackungen ein Pfand- und Rücknahmesystem einzurichten.

Dieses Urteil dürfte auch für die Beurteilung der deutschen Verpackungsverordnung und einer eventuellen Verordnung zur Vereinheitlichung von Mehrwegsystemen durch den Europäischen Gerichtshof bedeutsam sein. *Zwar ist nach der neuesten Entwicklung denkbar, daß die Wertschätzung des Umweltschutzes in der Zwischenzeit gestiegen ist. Doch selbst wenn sich die Rechtsprechung des Gerichtshofs in gleichem Sinne geändert hätte, so bleibt es doch dabei, daß nationale Bestimmungen "für alle betroffenen Wirtschaftsteilnehmer gelten [müssen], die ihre Tätigkeit im Inland ausüben, sofern sie den Absatz der inländischen Erzeugnisse und der Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten rechtlich wie tatsächlich in der gleichen Weise berühren"* (1. Leitsatz des Urteils vom 29.06.1995 in der Rs. C-391/92, Slg. 1995 I-1621).

2.4 Fazit zum Gemeinschaftsrecht

Die EG-Rechtsprechung der letzten Jahre läuft darauf hinaus, daß nationale Vorschriften über Mehrwegsysteme nur dann als mit dem EG-Vertrag vereinbar gelten, wenn sie nachweislich der Verbesserung der Umwelt dienen, wenn sie keine Regelungen gegen Einfuhren beinhalten, wenn sie gleichermaßen für inländische und ausländische Anbieter gelten und wenn sie den innergemeinschaftlichen Handel - analog zur

Dassonville-Formel - weder unmittelbar noch mittelbar, weder tatsächlich noch potentiell unverhältnismäßig behindern.

IV. Wirtschafts- und rechtspolitische Schlußfolgerungen

1. Rechtliche Gesichtspunkte

Die rechtliche Analyse hat gezeigt, daß das EG-Recht wie auch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs der Verabschiedung einer Getränkemehrwegverordnung, die auf ein vereinheitlichtes Getränkemehrwegsystem hinausläuft, enge Grenzen setzt. Diese Grenzen werden im wesentlichen durch das Erfordernis des freien innergemeinschaftlichen Handels gesetzt. Die sogenannte Dassonville-Formel gibt benachteiligten Herstellern und Vertreibern von Getränkemehrwegsystemen wie auch von Einwegsystemen einen großen Handlungsspielraum wenn es darum geht, eine Diskriminierung ausländischer Anbieter zu beseitigen.

Davon ausgehend kann der deutsche Gesetzgeber sich allenfalls auf die Verabschiedung einer GetränkemehrwegV beschränken, die ausschließlich zwischen inländischen Anbietern diskriminiert. Die Diskriminierung zwischen nationalen Anbietern unterliegt noch nicht dem geltenden EG-Recht. Rechtliche Möglichkeiten gegen eine Diskriminierung zwischen nationalen Anbietern anzugehen, gibt nur das nationale Recht. Benachteiligte Anbieter von Getränkemehrwegsystemen könnten sich auf das Grundgesetz berufen, insbesondere auf Artikel 2

Absatz 1 (Allgemeines Freiheitsrecht), auf Artikel 14 Absatz 1 (Eigentumsrecht, insbesondere auf das vermögenswerte Recht am eingerichteten Gewerbebetrieb) sowie, wenn auch vermutlich mit weniger Aussicht auf Erfolg, auf Artikel 12 Absatz 1 GG (Freiheit der Berufsausübung).²⁰

Würde der Entwurf der MehrwegV lediglich mit dem EG-Recht abgestimmt und unter Vernachlässigung der Bestimmungen des Grundgesetzes in Kraft gesetzt, so würde inländischen Anbietern von Mehrwegsystemen, die nicht mehr zugelassen sind, der Klageweg offenstehen. Der Ausgang von Rechtsstreiten ist nicht vorherzusagen. Beschwerden gegen die Verabschiedung von Gesetzen insbesondere der GetränkemehrwegV, hätten - sowohl auf nationaler wie auf EG-Ebene - wohl deshalb Erfolg, weil es an einem überzeugenden Nachweis einer Verbesserung der Umweltbedingungen durch die GetränkemehrwegV fehlt und weil außerdem gezeigt werden könnte, daß die Kosten einer Getränkemehrwegverordnung - die nicht zuletzt darin liegen, daß diskriminierte Inländer ihre inländischen Produktionsanlagen schließen und

²⁰ Es wäre hier die gewissermaßen überrechtliche und eher im politischen Raum anzusiedelnde Frage zu diskutieren, ob der umweltpolitische Impetus sich in Deutschland so sehr auf die Verpackungsindustrie konzentrieren sollte. Ökonomisch sinnvoll wäre es, *alle* ökologischen Problembereiche so zu erfassen, daß der (in DM gemessene) Beitrag für die Umwelt für jede zusätzliche (in DM zu messende) Anstrengung in allen Problembereichen der gleiche wäre. Dazu wären auch die vergleichsweise bedeutenden Umweltverschmutzer, wie die Landwirtschaft oder der Verkehr zu Wasser, zu Lande und in der Luft, der Bergbau oder Teile der Chemischen Industrie heranzuziehen.

ins Ausland verlegen - angesichts der zweifelhaften Gewinne im Bereich des Umweltschutzes unverhältnismäßig hoch sind.

Eine ganz andere Frage ist, ob der deutsche Gesetzgeber gut beraten wäre, wenn er die Vereinheitlichung von Getränkemehrwegsystemen - soweit sie von deutschen Unternehmen angeboten werden - anordnete. Das Ergebnis einer solchen Gesetzgebung liefe darauf hinaus, daß die gegenwärtige Zahl der in- und ausländischen Mehrwegsysteme um die nicht mehr zulässigen inländischen Systeme vermindert würde. Ausländische Mehrwegsysteme würden weiterhin zugelassen sein. Dies bedeutete, daß die Zahl der im Inland zugelassenen Mehrwegsysteme nicht so sehr wie bislang erwartet abnehmen würde. Es bedeutete weiterhin, daß der zur Zeit vom Gesetzgeber erhoffte Beitrag einer Vereinheitlichung zum Umweltschutz sehr viel kleiner ausfallen würde. Zugleich würden die Kosten höher ausfallen. Zu den unmittelbaren Produktionsrückgängen bei den vom Gesetzgeber benachteiligten inländischen Anbietern von Mehrwegsystemen käme es zu Produktionseinbußen durch konkurrierende ausländische Anbieter von Mehrwegsystemen und durch Verlagerung bislang deutscher Produktionen ins europäische Ausland; entsprechend käme es zu einem stärkeren Anstieg der Arbeitslosigkeit.

2. Wirtschaftliche Gesichtspunkte

Die Entscheidung von Herstellern und Handel darüber, in welcher Verpackung Getränke an Konsumenten verkauft werden sollen, hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab. Neben den Präferenzen der Verbrau-

cher, den betriebswirtschaftlichen Kalkülen von Handel und Herstellern und dem Angebot durch die Hersteller von Verpackungen sind es die Vorschriften des Gesetzgebers zur Verpackung, die im Zusammenhang wirkend die Entscheidung eines Getränkeherstellers über die Verpackung seiner Ware im wesentlichen bestimmen. In der Statistik wird nur das Ergebnis solcher Entscheidungen sichtbar.

Für eine Politik der generellen Favorisierung der Mehrwegsysteme wird häufig das Argument vorgetragen, diese seien generell aus gesamtwirtschaftlicher Sicht den Einwegsystemen überlegen, und zwar im Hinblick auf ein betriebswirtschaftlich-ökonomisches Kalkül und ein ökologisches Kalkül betreffend die Umweltverträglichkeit.

Zu den betriebswirtschaftlichen Kostenbetrachtungen ist anzumerken, daß die Kosten pro Verpackungseinheit mit zunehmenden Mehrweganteil in der Tendenz bei der Getränkeherstellung in der Regel abnehmen und im Getränkehandel zunehmen.

Welches der beiden Kostenelemente überwiegt, ist generell weder zu bestimmen noch vorherzusagen; darüber hinaus ist zu berücksichtigen, daß die Kosten der Herstellung und des Vertriebs nur zwei Elemente der betrieblichen Zielfunktion der Gewinnmaximierung bilden. Sofern Kostenänderungen mit Erlösvariationen einhergehen, ist die Ermittlung der "richtigen" Produktions- und Absatzstrategie nur auf betrieblicher Ebene möglich. Staatliche Eingriffe in diese Ebene unter dem Aspekt der betrieblichen Rentabilität sind aber auch ordnungspolitisch verfehlt. Der Gesetzgeber würde sich hier Wissen anmaßen, das er nur von

Dritten, nicht aber aus eigener, originärer Anschauung erhalten kann. Kosten einer falschen Entscheidung aufgrund von unvollständigen oder unzutreffenden Wissens sind nicht vom Gesetzgeber sondern von den Wirtschaftsbeteiligten zu tragen. Die Gefahr falscher Entscheidungen des Gesetzgebers ist daher relativ groß.

Das ökologische Kalkül, nämlich eine generell bessere Umweltverträglichkeit von Mehrwegsystemen, läßt sich wissenschaftlich nicht belegen. So wie die angeblich betriebswirtschaftliche Betrachtung nur Kosten, aber keine Erlöse ausweist, so zeigen Ökobilanzen zwar Kosten auf, aber keine dem Verbrauch dieser Systeme zurechenbaren Nutzen bei den Verbrauchern.

Die Wirtschaftswissenschaft hat stets darauf hingewiesen, daß gesetzliche Maßnahmen, die den Wirtschaftsablauf beeinflussen, schädlich sein können. Im Mittelpunkt ihrer Analysen stand dabei stets der Konsument: Die volkswirtschaftlichen Verluste staatlicher Regulierungsmaßnahmen, auch wenn sie z. B. den Titel „Produktionskosten der Protektion“ trugen, waren stets Verluste, für die der Konsument in Form höherer Preise, einer schlechteren mengenmäßigen Versorgung (meist beides) oder durch Inkaufnahme einer kleineren Angebotspalette aufkommen mußte.

Nunmehr beabsichtigt der Gesetzgeber nicht nur die Wahl der Getränkesysteme (Einweg- oder Mehrwegsystem) zu beeinflussen, sondern darüber hinaus die Ausgestaltung des Getränkesystems. Hier geht es ihm um eine Vereinheitlichung der Mehrwegsysteme. Eine Vereinheit-

lichung ist im allgemeinen ein Vorgang, der sich auf Märkten von selbst einstellt. Vereinheitlichung hat zum Ziel, die Austauschbarkeit von materiellen (und immateriellen) Gütern zu erhöhen und letztlich Kosten einzusparen. Eine Vereinheitlichung geht in aller Regel mit einer Senkung der Transaktionskosten bei Produzenten und Händlern einher. Sie stößt dann auf Barrieren, wenn Produzenten statt eines einheitlichen flächendeckenden Systems (mehrerer Produzenten) ein firmenspezifisches flächendeckendes System (mit firmenspezifischen Normen und Gestaltungsformen) als Wettbewerbsparameter benutzen.

Generell gilt, daß das Ausmaß an Vereinheitlichung ein Optimierungs- und kein Maximierungsproblem darstellt: Es geht nicht darum, möglichst alles zu vereinheitlichen, sondern darum, eine für alle vernünftige Menge an Vereinheitlichung zu erreichen. Die Analyse der Herausbildung und Intensität von Vereinheitlichungen anhand der ökonomischen Theorie läßt wenig Zweifel daran, daß die Marktprozesse in aller Regel imstande sind, auch in diesem Bereich effiziente Lösungen hervorzu- bringen.

Die Überprüfung der ökonomischen wie der ökologischen Kriterien in Hinblick auf die Forderung einer Vereinheitlichung der Gebinde bei den Getränke-Mehrwegsystemen gelangt in der vorliegenden Studie zu dem Ergebnis, daß die Kriterien für Marktversagen als Rechtfertigung staatlicher Eingriffe nicht einmal ansatzweise in Betracht gezogen werden können.

Gleichwohl verfolgt die Bundesregierung eine Politik, die Mehrwegsysteme gegenüber Einwegsystemen präferiert und die insbesondere *vereinheitlichte* Mehrwegsysteme durchsetzen will. Einen überzeugenden Nachweis des gesamtwirtschaftlichen Interesses hat die Bundesregierung jedoch nicht erbracht. Sie müßte hierfür zeigen, daß die Gewinne aus einem höheren Umweltschutz die Verluste der Konsumenten aufgrund eingeschränkter Wahlmöglichkeiten sowie die Verluste der Benachteiligten unter den Produzenten übersteigen. Der Stand der Forschung läßt nicht erwarten, daß ein solcher Nachweis in absehbarer Zeit gelingen kann. Die Politik in den Gremien der Europäischen Union ist vielleicht auch deshalb sehr viel behutsamer angelegt. Zudem wirken nationale Standardisierungsvorschriften in aller Regel wie nichttarifäre Handelshemmnisse oder können direkt zu ihnen führen. So ist denn auch kürzlich die deutsche Mehrwegquote von der Kommission der Europäischen Union gerügt worden. Ein analoges Schicksal würde mit hoher Wahrscheinlichkeit auch eine Inkraftsetzung nationaler Gebote für Gebindevereinheitlichung bei den Mehrwegsystemen ereilen.

Bei einer Novellierung der Verpackungsverordnung und vor Inkraftsetzung des Entwurfs einer Getränkemehrwegverordnung sind aus ordnungspolitischer Sicht die dortigen Vorschriften über eine Standardisierung von Getränke-Mehrweggebinden ersatzlos zu streichen. Gestrichen werden sollten auch die Mehrwegquoten als Auslöser für die Inkraftsetzung eines Pflichtpfandes für Einweg-Getränkeverpackungen mit Mehrphasenpfanddurchlauf. Damit würde sich die Bundesregierung gleichzeitig einen ziemlich aussichtslosen Prozeß vor dem Europäi-

schen Gerichtshof und Schadenersatzklagen benachteiligter inländischer Getränkehersteller ersparen.

V. Tabellenanhang

1	Der Markt für Getränke nach Art des Getränks, Bundesrepublik Deutschland 1990.....	141
2	Verbrauch an Getränken in Litern pro Kopf in Deutschland für ausgewählte Jahre	142
3	Verbrauch an alkoholfreien Getränken in Litern je Kopf der Bevölkerung in den alten (ABL) und neuen (NBL) Bundesländern, 1991–1993	144
4	Verbrauch von Getränken der Fruchtsaftindustrie in Litern je Einwohner und Bruttosozialprodukt je Einwohner in ausgewählten Ländern und Jahren	145
5	Umsatzentwicklung in den Marktsegmenten der Getränkeherstellung in Deutschland im Jahr 1994	146
6	Projektion der konjunkturellen und wettbewerblichen Entwicklung in den Marktsegmenten der Getränkeherstellung im früheren Bundesgebiet für das Jahr 1996.....	147
7	Umsatzentwicklung der Fruchtsaftindustrie nach Getränkearten in Deutschland im Jahr 1994.....	148
8	Mehrweganteile auf dem Getränkemarkt in den einzelnen Marktsegmenten sowie Quotenvorgaben durch das Bundesministerium für Umwelt (1986) für die Jahre 1988 und 1990	149
9	Mehrweganteile auf dem Getränkemarkt in den einzelnen Marktsegmenten in den alten und neuen Bundesländern in den Jahren 1990–1993 sowie Quotenvorgaben Entwurf GetränkemehrwegV	150
10	Mehrweganteile bei den Massengetränken in Deutschland nach Bundesländern in den Jahren 1991–1993 sowie bei einzelnen Marktsegmenten im Jahr 1992.....	151
11	Verteilung der Einwegsysteme auf Verpackungsarten und Getränkearten, Bundesrepublik Deutschland 1994	152
12	Vertriebswege für Getränke über den Einzelhandel in den alten und den neuen Bundesländern nach Marktsegmenten im Jahr 1995	153
13	Verpackungskosten je Liter in Pfennigen bei alternativen Verpackungsmitteln (<i>Fallbeispiel Bier</i>)	154

14	Vergleich der Herstellungskosten von Einweg- und Mehrwegverpackungen je Verpackungseinheit (V.E.) und je Liter (<i>Fallbeispiel Bier</i>).....	154
15	Mehrkosten der Mehrwegdistribution im Handel unter Berücksichtigung unterschiedlicher Anteile der Kastenware am Leergutrücklauf in Pfennigen je Verpackungseinheit (V.E.) und Liter (<i>Fallbeispiel Bier</i>).....	155
16	Kostenvergleich der Einweg- und Mehrwegsysteme unter Berücksichtigung der Herstellungs-, Distributions- und Abfallbeseitigungskosten in Pfennigen je Liter (<i>Fallbeispiel Bier</i>).....	155
17	Abfallentsorgung durch die öffentliche Hand in Deutschland für ausgewählte Jahre in Mill. Tonnen.....	156
18	Materialbilanz für Verpackungen in Deutschland für das Jahr 1991.....	156
19	Materialbilanz Einwegverpackungen der sog. Massenge Getränke in Deutschland für das Jahr 1986.....	157
20	UBA-Bewertungsvorschläge zur ökologischen Bedeutung der untersuchten Wirkungskategorien bei der Berechnung und Bewertung von Ökobilanzen für Verpackungssysteme.....	157
21	Randparameter der Hauptszenarien der UBA-Ökobilanzen für Verpackungssysteme.....	158
22	Untersuchte Verpackungssysteme der UBA-Ökobilanzen für Verpackungssysteme.....	158
23	Maßnahmenkatalog des Umweltbundesministeriums zur Stabilisierung und langfristigen Steigerung der Mehrwegsysteme (Stand: 1986) im Rahmen des Gesetzes über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (Abfallgesetz, vom 27.08.1986).....	159
24	Verwertungsquoten ab dem 01.01.1993 (VQ '93) und ab dem 01.07.1995 (VQ '95) sowie Verwertung von Verpackungen im Dualen System in Deutschland im Jahr 1993 (Ist '93) in vH.....	161

Tabelle 1 – Der Markt für Getränke nach Art des Getränks, Bundesrepublik Deutschland 1990

Art des Getränkes	Mrd. DM	in vH
Alkoholfreie Getränke	17,73	24,4
Erfrischungsgetränke	7,40	10,2
Mineral-, Quell-, Tafelwässer	4,89	6,7
Fruchtsäfte u. -nektare	5,44	7,5
Alkoholgetränke	37,38	51,4
Bier	19,63	27,0
Wein	7,82	10,7
Sekt	2,14	2,9
Spirituosen	7,79	10,7
Hausgetränke (sonstige alkoholfreie Getränke)	17,68	24,3
Milch	9,95	13,7
Bohnenkaffee	6,80	9,3
Kaffeemittel	0,13	0,2
Tee	0,80	1,1
Getränke insgesamt	72,79	100,0

Quelle: Bundesverband der deutschen Erfrischungsgetränke-Industrie, 1995, Tabelle 50. – Eigene Berechnungen.

Tabelle 2 – Verbrauch an Getränken in Litern pro Kopf in Deutschland für ausgewählte Jahre

Getränkart	1980	1987	1988	1989	1990 ^a	Jahres- durch- schnittl. Ände- rungs- rate vH 1980/90	1991			1992	1993	1994 ^e
							ABL ^b	NBL ^c	D ^d			
Alkoholgetränke	179,7	176,4	175,3	175,1	176,0	- 0,2	176,1	171,6	174,4	175,5	167,7	168,8
Bier	145,9	144,3	143,0	142,7	142,7	- 0,2	142,7	142,7	142,7	144,2	138,1	139,6
Wein ^f	21,4	21,2	20,9	21,2	22,0	0,3	22,0	13,0	19,5	19,0	17,5	17,5
Sekt	4,4	4,7	5,1	5,0	5,1	1,5	5,2	3,0	4,7	5,0	5,1	5,0
Spirituosen	8,0	6,2	6,3	6,2	6,2	-2,8	6,2	12,9	7,5	7,3	7,0	6,7
Alkoholfreie Getränke	131,6	170,8	185,5	200,2	209,6	4,7	220,0	134,5	203,0	213,1	209,8	227,3
Wasser ^g	40,2	66,6	74,1	81,8	85,0	7,8	90,8	31,5	79,0	86,0	85,2	97,1
Erfrischungsgetränke ^h	72,0	72,5	77,5	82,0	85,0	1,7	87,0	85,0	86,6	88,8	85,2	89,8
Fruchtsäfte	19,4	31,7	33,9	36,4	39,6	7,4	42,2	18,0	37,4	38,3	39,4	40,4
davon:												
Apfelsaft	5,2	6,4	7,3	8,7	8,4	5,0	.	.	7,8	9,4	10,3	11,5
Orangensaft	3,6	6,7	7,4	8,5	8,6	9,1	.	.	8,0	9,8	9,8	8,9
Traubensaft	1,6	1,2	1,2	1,1	1,6	0,0	.	.	1,0	1,2	1,1	1,1
Gemüsesaft/-trunk	0,8	1,0	1,0	1,0	0,9	1,2	.	.	0,8	0,9	0,9	0,9
Zitrusnektar	6,5	12,4	11,7	10,7	11,9	6,2	.	.	12,5	11,2	10,5	9,5
Andere Säfte/Nekt. ⁱ	1,7	4,1	5,3	6,4	8,2	17,0	.	.	7,1	5,8	6,8	8,5

Fortsetzung nächste Seite

noch Tabelle 2 – Verbrauch an Getränken in Litern pro Kopf in Deutschland für ausgewählte Jahre

Getränkeart	1980	1987	1988	1989	1990 ^a	Jahres- durch- schnittl. Ände- rungs- rate vH 1980/90	1991			1992	1993	1994 ^e
							ABL ^b	NBL ^c	D ^d			
Sonst. alkohlfreie Ge- tränke	267,8	300,4	303,3	304,1	299,7	1,2	295,4	.	289,3	291,8	286,1	279,4
Bohnenkaffee ^j	158,8	188,8	188,2	190,5	186,3	1,6	183,3	163,9	179,4	180,2	176,4	169,3
Kaffeemittel	8,9	7,3	8,4	8,8	8,7	- 0,2	8,5	.	8,0	7,5	6,6	6,1
Tee ^k	26,8	26,8	26,7	25,1	25,0	- 0,7	24,5	14,3	22,5	22,5	22,8	21,7
Milch ^l	73,3	77,5	80,0	79,7	79,7	0,9	79,1	80,6	79,4	81,5	80,3	82,3
<i>Insgesamt</i>	<i>579,1</i>	<i>647,6</i>	<i>664,1</i>	<i>679,4</i>	<i>685,3</i>	<i>1,7</i>	<i>691,5</i>		<i>666,7</i>	<i>680,3</i>	<i>663,6</i>	<i>675,5</i>
Veränderung gegenüber Vorjahr in vH	+1,5	+3,1	+2,5	+2,3	+0,9	.	+0,9	.	.	+2,0	-2,5	+1,8

^aBis einschl. 1990 beziehen sich die Angaben auf den Gebietsstand der Bundesrepublik Deutschland vor dem 03.10.1990; sie schlie-
ßen Berlin (West) ein. – ^bAlte Bundesländer. – ^cNeue Bundesländer. – ^dABL und NBL zusammen. – ^eVorläufig. – ^jEinschl. Wer-
mut- u. Kräuterwein (ohne Sekt); jeweils Weinwirtschaftsjahr (01.09.–31.08.). – ^gNatürliche Mineralwässer (einschl. Heilwässer),
Quell- u. Tafelwässer, einschl. aromatisierte Wässer. – ^hOhne Getränke aus Konzentraten, Sirup und Getränkepulver; ab 1991
einschl. Postmix-Absatz (vorher nur teilweise erfaßt). – ⁱSchwarze Johannisbeere, Sauerkirsche, sonstige Multisäfte/Nektare. – ^l35
Gramm Röstkaffee pro Liter. – ^kOhne Kräutertee; 9 Gramm Schwarztee pro Liter. – ^lKonsummilch, Verbrauch im Erzeugerhaushalt
und Direktverkauf, Sauer Milch und Milchlischgetränke, Kaffeesahne, Kondensmilch.

Quelle: Ifo-Schnelldienst, 48. Jg. (1995), Heft 15, S. 11. – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundes-
republik Deutschland, Münster-Hiltrup, lfd. Jgg. – Eigene Berechnungen.

Tabelle 3 – Verbrauch an alkoholfreien Getränken in Litern je Kopf der Bevölkerung in den alten (ABL) und neuen (NBL) Bundesländern, 1991–1993

Verbrauch/Kopf in Litern		1991	1992	1993
Alkoholfreie Getränke	ABL	220,0	228,9	224,0
	NBL	134,5	146,8	152,7
Wasser	ABL	90,8	97,9	95,0
	NBL	31,5	36,2	43,2
Erfrischungsgetränke	ABL	87,2	88,0	85,0
	NBL	85,0	92,0	90,5
Fruchtsäfte	ABL	42,2	43,0	44,0
	NBL	18,0	18,6	19,0

Quelle: Agra-Europe, 25/94, 20.07.1994.

Tabelle 4 – Verbrauch von Getränken der Fruchtsaftindustrie in Litern je Einwohner und Bruttosozialprodukt je Einwohner in ausgewählten Ländern und Jahren

Land	Bevölkerung in Mill. 1993	Bruttosozialprodukt je Einwohner in US-\$ im Jahr 1993	Fruchtsaftverbrauch je Einwohner			
			1991	1992	1993	1994 ^a
Deutschland	81,3	23 560	37,4	38,3	39,4	40,4
Italien	57,2	23 620	7,6	7,9	8,0	9,0
Großbritannien	58,1	17 970	18,9	18,5	18,5	18,6
Frankreich	57,7	22 360	8,5	10,0	11,0	12,0
Spanien	39,1	13 650	12,6	13,6	14,0	15,0
Niederlande	15,3	20 710	22,5	22,3	22,1	24,0
Belgien	10,0	21 210	15,0	16,0	16,5	18,0
Griechenland	10,3	7 390	5,0	5,7	5,8	6,0
Portugal	9,8	7 890	2,8	3,2	3,2	3,5
Dänemark	5,2	26 510	19,5	19,1	18,8	18,7
Irland	3,6	12 580	8,5	8,5	8,6	9,5
<i>Europäische Union</i>	<i>347,6</i>	<i>21 750</i>	<i>17,9</i>	<i>18,6</i>	<i>19,0</i>	<i>19,9</i>
Schweden	8,7	24 830	19,5	20,4	20,5	20,5
Osterreich	8,0	23 120	28,5	28,6	29,5	30,5
Schweiz	7,0	36 410	34,1	34,3	33,5	33,5
Finnland	5,1	18 970	15,2	15,7	16,2	21,0
Norwegen	4,3	26 340	14,0	14,6	15,0	16,0
Vereinigte Staaten	257,9	24 750	29,0	29,0	30,0	30,0

^aSchätzungen.

Quelle: Bundesverband der Deutschen Erfrischungsgetränke-Industrie e.V. (Hrsg.), Statistik '95. Struktur und Entwicklungstendenzen der Erfrischungsgetränke-Industrie. Bonn 1995, Tabelle 100. – Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch 1995 für das Ausland. Wiesbaden 1995, Tabelle 17.3. – Eigene Berechnungen.

Tabelle 5 – Umsatzentwicklung in den Marktsegmenten der Getränkeherstellung^a in Deutschland^b im Jahr 1994

Marktsegmente	in Mill. DM	in vH	Jahresdurchschnittl. Änderung ^c
Herstellung von Frucht- u. Gemüsesäften	4 800	12,0	2,1
Brauerei	17 091	42,8	0,6
Herstellung von Spirituosen	6 108	15,3	- 10,4
Herstellung u. Verarbeitung von Wein	2 384	6,0	- 0,5
Mineralbrunnen, Herstellung v. Mineralwasser, Limonaden	9 537	23,9	3,9
<i>Insgesamt</i>	<i>39 920</i>	<i>100,0</i>	<i>- 0,2</i>

^aAngaben für fachliche Betriebsteile von Unternehmen mit 20 und mehr Beschäftigten, einschl. produzierendem Handwerk; ohne Mehrwertsteuer, einschl. Verbrauchssteuern. – ^bAlte und neue Bundesländer. – ^cJahresdurchschnittliche Änderungsrate gegenüber dem Jahr 1993.

Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Fachserie 4, Reihe 4.2.1 – Beschäftigte. Umsatz und Investitionen der Unternehmen und Betriebe im Bergbau und im Verarbeitenden Gewerbe, Wiesbaden, lfd. Jgg. – Eigene Berechnungen.

Tabelle 6 – Projektion der konjunkturellen und wettbewerblichen Entwicklung in den Marktsegmenten der Getränkeherstellung im früheren Bundesgebiet für das Jahr 1996

Marktsegmente	Markt-/Branchenentwicklung		Konjunkturabhängigkeit	Wettbewerbsintensität	Wirtschaftliche Verhältnisse	
	Umsatzentwicklung 1995	Umsatzprognose 1996			Ertragslage 1995	Ertragsprognose 1996
Herstellung von Fruchtsäften	gewachsen	wachsen	keine	hoch	zufriedenstellend	zufriedenstellend
Bierherstellung Brauerein	stagniert	stagnieren	gering	Verdrängungswettbewerb	angespannt	angespannt
Herstellung von Spirituosen	stark rückläufig	stark rückläufig	gering	sehr hoch	angespannt	angespannt
Schaumweinindustrie	stagniert	wachsen	gering	hoch	ausreichend	ausreichend
Mineralbrunnen, Herstellung von Mineralwasser, Limonaden	gewachsen	wachsen	keine	hoch	zufriedenstellend	zufriedenstellend

Quelle: Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (Hrsg.), Branchenspecial Nr. 6 : 2/96 – Getränkeherstellung. S. 1.

Tabelle 7 – Umsatzentwicklung^a der Fruchtsaftindustrie nach Getränkearten in Deutschland^b im Jahr 1994

Getränkart	in Mill. DM	in vH	Änderungsrate gegenüber 1993 (vH)
Fruchtsäfte insgesamt	2 179,5	62,4	6,0
davon aus:			
– Zitrusfrüchten	1 200,6	34,4	4,7
– Kernobst	677,0	19,4	9,7
– Trauben	58,7	1,7	6,5
– sonstigen Früchten	243,2	7,0	2,2
Fruchtnektare insgesamt	718,2	20,6	-7,9
davon aus:			
– Zitrusfrüchten	383,8	11,0	-14,9
– sonstigen Früchten	334,4	9,6	1,8
Diät-Fruchtnektare insgesamt	401,0	11,5	6,0
davon aus:			
– Zitrusfrüchten	213,9	6,1	9,6
– sonstigen Früchten	187,1	5,4	2,1
Gemüsesäfte	157,5	4,5	4,1
Gemüsetrunke	34,4	1,0	-17,5
<i>Getränke insgesamt</i>	<i>3 490,6</i>	<i>100,0</i>	<i>2,4</i>
^a Produktionswerte von Betrieben und Unternehmen mit 10 Beschäftigten und mehr; Verkaufswerte ab Werk; ohne Mehrwertsteuer. – ^b Alte und neue Bundesländer.			

Quelle: Bundesverband der Deutschen Erfrischungsgetränke-Industrie e.V. (Hrsg.), Statistik '95. Struktur und Entwicklungstendenzen der Erfrischungsgetränke-Industrie. Bonn 1995, Tabelle 96. – Eigene Berechnungen.

Tabelle 8 – Mehrweganteile auf dem Getränkemarkt^a in den einzelnen Marktsegmenten sowie Quotenvorgaben durch das Bundesministerium für Umwelt (1986) für die Jahre 1988 und 1990

Marktsegment	Ist-Werte für die Jahre				Quoten- vorgabe für		Ist-Werte für die Jahre ^b						
	1970	1975	1980	1985	1988	1990	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Bier	96,4	93,4	90,1	87,4	88	90	85,6	84,5	84,4	82,2	82,4	82,5	81,0
Mineralwasser	97,3	95,0	92,5	90,1	90	90	88,2	89,1	91,4	91,3	90,3	90,9	89,2
Erfrischungsgetränke:													
- CO ₂ -haltige	91,8	88,5	79,8	76,5	78	80	73,9	72,0	74,5	73,7	76,5	76,7	76,3
- CO ₂ -freie	53,9	30,3	23,0	27,6	28	30	30,0	32,1	35,6	34,6	39,0	39,6	38,8
Wein	38,8	37,1	35,6	37,5	45	60	33,5	34,9	33,2	28,6	26,4	28,9	28,2
Massengetränke insgesamt	88,2	82,9	76,6	74,2	·	·	71,9	71,8	73,6	71,7	73,5	73,6	72,7

^aOhne Milchgetränke. - ^bBis 1989 früheres Bundesgebiet, ab 1990 Deutschland insgesamt.

Quelle: Steger, 1988, S. 36, Tabelle 1 und GVM, 1995, S. 2. – Eigene Berechnungen.

Tabelle 9 – Mehrweganteile auf dem Getränkemarkt in den einzelnen Marktsegmenten in den alten und neuen Bundesländern in den Jahren 1990–1993 sowie Quotenvorgaben Entwurf Getränkemehrweg V

Marktsegment	Alte Bundesländer				Neue Bundesländer				<i>Vorgabe Entwurf VFGMS^a bis ...</i>		
	1990	1991	1992	1993	1990	1991	1992	1993	1997	1999	2002
Bier	84,6	84,6	84,3	84,0	83,5	73,2	75,3	75,8	87	91	94
Mineralwasser	91,4	92,2	91,8	92,5	90,4	78,6	73,0	76,1	92	93	94
Erfrischungsgetränke:											
- CO ₂ -haltige	73,8	76,8	79,2	79,8	77,4	61,2	65,6	64,7	78	82	·
- CO ₂ -freie	36,4	39,4	44,9	45,2	29,3	11,8	13,6	14,6	45	50	·
Wein	35,8	33,3	31,4	34,4	10,6	3,5	2,7	3,1	45	50	·
Massengetränke insgesamt	73,5	74,7	76,7	76,7	74,1	56,5	58,2	58,8	·	·	·

^aVerordnung zur Förderung von Getränkemehrwegsystemen (Getränkemehrweg V) vom 28.12.1991.

Quelle: Bundesverband der Deutschen Erfrischungsgetränke-Industrie e.V. (Hrsg.), Statistik '95. Struktur und Entwicklungstendenzen der Erfrischungsgetränke-Industrie. Bonn 1995, Tabelle 86.

Tabelle 10 – Mehrweganteile bei den Massengetränken^a in Deutschland nach Bundesländern in den Jahren 1991–1993 sowie bei einzelnen Marktsegmenten im Jahr 1992

Bundesland	1991	1992	1993	Mineralwasser	Erfrischungsgetränke		Bier	Wein
					ohne CO ₂	mit CO ₂		
Schleswig-Holstein	64,8	66,9	68,9	85,6	42,8	72,2	71,7	9,3
Hamburg	63,0	65,6	64,1	85,9	43,1	74,1	71,4	9,3
Niedersachsen	65,9	67,0	69,3	83,3	42,8	72,3	71,9	9,1
Bremen	65,2	66,3	68,1	83,8	41,0	73,2	71,3	10,0
Nordrhein-Westfalen	72,8	75,0	74,6	93,3	32,1	68,0	89,1	9,7
Hessen	77,7	78,8	77,8	95,7	46,6	80,3	85,0	34,5
Rheinland-Pfalz	80,1	80,7	80,8	96,1	49,0	79,4	88,4	41,5
Saarland	80,2	82,2	80,8	97,9	49,8	79,8	88,6	45,8
Baden-Württemberg	83,7	86,7	86,2	98,1	63,9	90,5	88,7	60,3
Bayern	83,1	85,5	84,4	97,5	53,1	90,5	93,0	42,7
Berlin	37,2	37,7	43,5	39,9	22,4	52,2	42,5	5,7
Mecklenburg-Vorpommern	46,0	39,5	44,5	52,8	9,9	53,1	49,9	2,3
Brandenburg	47,0	52,8	53,8	65,7	11,9	59,0	71,7	1,1
Sachsen-Anhalt	55,8	57,0	57,3	80,4	17,6	64,3	68,2	2,2
Thüringen	63,9	68,3	66,6	82,2	14,0	75,6	88,0	2,2
Sachsen	63,2	65,7	65,5	85,3	14,1	73,0	85,1	4,1
<i>Deutschland</i>	<i>71,7</i>	<i>73,5</i>	<i>73,6</i>	<i>90,3</i>	<i>39,0</i>	<i>76,5</i>	<i>82,4</i>	<i>26,4</i>

^aMineralwasser, Erfrischungsgetränke mit und ohne Kohlensäure, Bier sowie Wein.

Quelle: Bundesverband der Deutschen Erfrischungsgetränke-Industrie e.V. (Hrsg.), Statistik '95. Struktur und Entwicklungstendenzen der Erfrischungsgetränke-Industrie. Bonn 1995, Tabelle 87. – Agra-Europe, Nr. 22. Bonn, 30. Mai 1994. – Eigene Berechnungen.

Tabelle 11 – Verteilung der Einwegsysteme auf Verpackungsarten und Getränkearten, Bundesrepublik Deutschland 1994

Marktsegment	<i>Einweg insges.</i>	Glas- flaschen	Dosen	Karton- verpackg.	Sonstige EW-Packg.
Bier	<i>20,51</i>	4,69	15,47	0	0,35
Mineralwasser	<i>10,61</i>	8,03	0,27	1,31	1,00
Erfrischungsgetränke:					
CO ₂ -haltige	<i>19,40</i>	8,16	11,22	0	0,02
CO ₂ -freie	<i>36,37</i>	8,54	0,27	26,30	1,26
Wein	<i>13,12</i>	12,32	0	0,77	0,03
<i>Massengetränke insgesamt</i>	<i>100,0</i>	<i>41,74</i>	<i>27,23</i>	<i>28,37</i>	<i>2,66</i>

Quelle: GVM, 1995, S. 9

Tabelle 12 – Vertriebswege für Getränke^a über den Einzelhandel in den alten und den neuen Bundesländern nach Marktsegmenten im Jahr 1995^b

Vertriebsweg	Alte Bundesländer				Neue Bundesländer			
	Erfrischungs- getränke	Bier	Fruchthaltige Getränke	Insgesamt	Erfrischungs- getränke	Bier	Fruchthaltige Getränke	Insgesamt
Verbrauchermärkte (800 m ² und mehr)	38	32	28	35	26	25	27	26
Discounter (einschl. Aldi)	9	10	45	16	19	16	42	23
Tradit. Lebensmitteleinzel- handel (bis 800m ²)	23	24	14	21	37	39	25	35
Getränkeabholmärkte	30	34	13	28	18	20	6	16
<i>Zusammen</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

^aAbsatzmengen gemessen in Litern, Struktur in vH. – ^bJanuar bis Oktober 1995.

Quelle: Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (Hrsg.), Branchenspecial Nr. 9 : 2/96 – Getränkefachhandel, S. 3 (Tabelle 5).

Tabelle 13 – Verpackungskosten je Liter in Pfennigen bei alternativen Verpackungsmitteln (*Fallbeispiel Bier*)

Packmittel	Kostenarten					
	Behälter	Ver-schluß	Etikett	Umver-packung	Spül-kosten	insge-samt
0,5 l MW-Fl.	0,808	1,422	1,400	0,220	3,000	6,850
0,33 l MW-Fl.	1,143	2,133	2,160	0,330	4,500	10,266
0,5 l EW-Fl.	31,940	1,422	1,800	5,522	0,900	41,584
0,33 l EW-Fl.	33,651	2,133	2,850	8,244	1,200	48,078
0,5 l Dose	53,490	-	-	4,200	-	57,690
0,33 l Dose	61,875	-	-	6,333	-	68,208

Quelle: Feess-Dörr, 1991, S. 40.

Tabelle 14 – Vergleich der Herstellungskosten von Einweg- und Mehrwegverpackungen je Verpackungseinheit (V.E.) und je Liter (*Fallbeispiel Bier*)

	Einwegverpackungen			
	0,5 l-Dose	0,33 l-Dose	0,5 l-Flasche	0,33 l-Flasche
Anteile (in vH):				
Stückanteil an den EW-V. ^a	20	30	8	42
Anteil in Litern	26,3	26,3	10,6	36,8
Kosten (in Pfennig):				
Kosten je V.E.	28,8	22,7	20,8	16,0
Kosten je Liter	57,7	68,2	41,6	48,1
Kosten der MW-V. ^b				
- je Liter	6,8	10,3	6,8	10,3
- je V.E.	3,4	3,4	3,4	3,4
Mehrkosten von EW.-V.				
- je V.E.	25,4	19,3	17,4	12,6
- je Liter	50,8	57,9	34,7	27,8
^a Einwegverpackungen. – ^b Dabei wird jeweils die Mehrwegverpackung entsprechender Größe betrachtet.				

Quelle: wie Tabelle 10, S. 41.

Tabelle 15 – Mehrkosten der Mehrwegdistribution im Handel unter Berücksichtigung unterschiedlicher Anteile der Kastenware am Leergutrücklauf in Pfennigen je Verpackungseinheit (V.E.) und Liter (*Fallbeispiel Bier*)

Variante, Anteil der Kastenware am Mehrwegrücklauf	Personal-kosten		Raum-kosten		sonstige Kosten		Summe	
	V.E.	Liter	V.E.	Liter	V.E.	Liter	V.E.	Liter
V1: Einzelflaschen-rücklauf	9	23,70	5	13	0,76	2	14,76	38,70
V2: 50 vH	6	15,79	5	13	0,76	2	11,76	30,79
V3: 100 vH	3	7,8	5	13	0,76	2	8,76	22,80

Quelle: Feess-Dörr, 1991, S. 57.

Tabelle 16 – Kostenvergleich der Einweg- und Mehrwegsysteme unter Berücksichtigung der Herstellungs-, Distributions- und Abfallbeseitigungskosten in Pfennigen je Liter (*Fallbeispiel Bier*)

Variante, Anteil der Kastenware am Mehrwegrücklauf	Mehrkosten der Einwegsysteme			
	Herstellung	Distribution	Abfall-beseitigung	Summe
V1: Einzelflaschen-rücklauf	46,2	-38,7	5,8	13,3
V2: 50 vH	46,2	-30,8	5,8	21,2
V3: 100 vH	46,2	-22,8	5,8	29,2

Quelle: Wie Tabelle 12, S. 59.

Tabelle 17 – Abfallentsorgung durch die öffentliche Hand in Deutschland für ausgewählte Jahre in Mill. Tonnen

Abfallart	Früheres Bundesgebiet					Deutschland
	1980	1982	1984	1987	1990	1990
Insgesamt	80,6	77,6	82,3	95,6	99,2	133,3
darunter:						
Hausmüll, hausmüll-ähnliche Gewerbeabfälle, einschl. Sperrmüll, Straßenkericht, Marktabfälle	31,7	28,8	29,6	31,3	34,1	53,2
darunter:						
Hausmüll	21,4	20,3	19,4	19,5	20,6	26,6
Bauschutt, Bodenaushub	44,2	42,8	46,5	57,0	58,0	69,9
Abfälle aus der Produktion ohne Bauschutt und Bodenaushub	4,0	5,3	5,3	6,4	6,1	8,4

Quelle: Statistisches Bundesamt, 1994, S. 380.

Tabelle 18 – Materialbilanz für Verpackungen in Deutschland für das Jahr 1991

	Mill. t
Verkaufsverpackungen	8,42
Transportverpackungen	+4,22
Umverpackungen	+0,06
Mehrwegverpackungen	+2,38
Schadstoffhaltige Verpackungen	<u>+0,26</u>
Verpackungsaufkommen	15,35
Mehrwegverpackungen	-2,38
Recycling (Verwertung)	<u>-5 (ca.)</u>
Verpackungsabfälle	8 (ca.)

Quelle: Umweltbundesamt, 1994, S. 545.

Tabelle 19 – Materialbilanz Einwegverpackungen der sog. Massenge-
tränke^a in Deutschland für das Jahr 1986

	Mill. t
Glas	1,09
Metall (Dosen)	+0,11
Karton, Kunststoff	+0,05
Einwegverpackungen insgesamt	1,25
Verschlüsse, Umverpackungen	+0,13
Einwegabfall insgesamt	1,38
Recycling Einwegverpackungen	-0,51
zu beseitigende Einweg-Abfallmenge	0,87
^a Bier, Erfrischungsgetränke, Wasser, (Mineral, Quell-, Tafelwässer; einschl. Heilwässer), Fruchtsäfte und -nektare etc., Wein; ohne Milch.	

Quelle: Bundesverband der Deutschen Erfrischungsgetränke-Industrie, 1995, S. 89.

Tabelle 20 – UBA-Bewertungsvorschläge zur ökologischen Bedeu-
tung der untersuchten Wirkungskategorien bei der Be-
rechnung und Bewertung von Ökobilanzen für Verpak-
kungssysteme

Wirkungskategorie	Ökologische Bedeutung
Verbrauch fossiler Energieträger	große Bedeutung
Treibhauseffekt	sehr große Bedeutung
Beeinträchtigung der Gesundheit des Menschen	(Bewertung einzelner Stoffe oder Stoffgruppen)
Direkte Schädigung von Organismen und Ökosystemen	(Bewertung einzelner Stoffe oder Stoffgruppen)
Bildung von Photooxidantien	große Bedeutung
Versauerung von Böden und Gewässern	mittlere Bedeutung
Nährstoffeintrag in Gewässer	mittlere Bedeutung
Flächenverbrauch durch Deponien	geringe bis mittlere Bedeutung
Lärmbelastung: –siedlungsnaher Bereich –Fernbereich	mittlere Bedeutung geringe bis mittlere Bedeutung
Kernenergie	(Bedeutung nicht festlegbar)
Holzverbrauch	geringe Bedeutung
Wasserverbrauch	geringe Bedeutung

Quelle: Schmitz, 1995, S. A 39.

Tabelle 21 – Randparameter der Hauptszenarien der UBA-Ökobilanzen für Verpackungssysteme

Distributionsentfernung 100 km im einstufigen Werkverkehr		
Umlaufhäufigkeiten:	MW-Glasflasche (Milch)	25
	MW-Glasflasche (Bier)	50
	Flaschentransportkasten (Milch)	75
	Flaschentransportkasten (Bier)	120
	Schlauchbeutel-Transportkasten	25
	MW-Holzpalette	50
Stoffrecycling	Glas (Einweg)	60 vH
	Glas (Mehrweg)	25 vH
	Verbundkartonverpackung	12 vH
	Polyethylen	9 vH
	Weißblech	45 vH
	Aluminium	25 vH
Aufteilung Restmüll: 70 vH Deponie, 30 vH Verbrennung.		

Quelle: Wie Tabelle 20, S. B 4.

Tabelle 22 – Untersuchte Verpackungssysteme der UBA-Ökobilanzen für Verpackungssysteme

Verpackungssysteme für Frischmilch:	Verpackungssysteme für Bier:
Verbundkartonverpackung (Block-Form)	Mehrweg-Glasflasche
Verbundkartonverpackung (Giebel-Form)	Einweg-Glasflasche
Mehrweg-Glasflasche	Weißblech-Dose mit Aluminium-Deckel
PE-Schlauchbeutel	Aluminium-Dose
(Füllvolumen 1 Liter)	(Füllvolumen 0,5 Liter)

Quelle: Wie Tabelle 20, S. B 1.

Tabelle 23 – Maßnahmenkatalog des Umweltbundesministeriums zur Stabilisierung und langfristigen Steigerung der Mehrwegsysteme (Stand: 1986) im Rahmen des Gesetzes über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (Abfallgesetz, vom 27.08.1986)

Maßnahme ^a	Adressat
1. Eindeutige Kennzeichnung von Ein- und Mehrwegbehältnissen zur Erleichterung der Kaufentscheidung des Verbrauchers	Hersteller Abfüller Handel Importeure Staat
2. Ausreichende Sortimentsgestaltung mit dem Ziel, dem Verbraucher eine echte Wahlmöglichkeit zwischen Ein- und Mehrwegbehältnissen zu ermöglichen	Handel
3. Neue Produkte in Mehrwegbehältnissen in Verkehr zu bringen, mindestens aber ausgewogen auch in Mehrwegverpackungen anbieten	Hersteller Abfüller
4. Initiative der Abfüller, verstärkt in Mehrwegbehältnissen zu verpacken; Verzicht auf Schaffung zusätzlicher Abfüllkapazitäten für Einwegbehältnissen	Abfüller
5. Verzicht der Discounterketten auf Ausweitung ihres Einwegangebotes auf weitere Produkte	Handel
6. Bemühen der Importeure, ausländische Produkte verstärkt in Mehrwegverpackungen zu importieren und deren Rücktransport zu organisieren	Importeure
7. Einrichtung und Förderung leistungsfähiger Systeme zur Erfassung, Sortierung und Reinigung von wiederverwendbaren Getränkeflaschen	Staat Betreiber
8. Verbesserung des Angebotes von Mehrwegverpackungen auch in handlicheren Gebindegrößen für typische Massengetränke (Bier, Mineralwasser, etc.)	Hersteller Abfüller
9. Stärkere Standardisierung von Mehrwegflaschen und -kästen auf wenige Typen; überregional verwendbare Einheitsflaschen und -kästen (markenspezifische Werbung z.B. durch Kastenabdeckung/Einschub)	Hersteller Abfüller
10. Besondere Auszeichnung für einheitliche Mehrwegsysteme	Staat Handel

Fortsetzung nächste Seite

noch Tabelle 23

11. Einschränkung von "Pseudo-Mehrwegbehältnissen" (markenspezifische Behältnisse)	Staat Abfüller Handel
12. Verbraucherfreundliche Gestaltung der Leihgutrücknahme; Erleichterung des Handlings von Mehrweg, insbesondere beim Handel	Handel
13. Verbraucherfreundliche Platzierung von Mehrwegprodukten im Einzelhandel	Handel
14. Verzicht auf Werbung für Einwegprodukte	Hersteller Abfüller Handel
15. Werbung für in Mehrwegbehältnissen verpackte Getränke	Hersteller Abfüller Handel
16. Verstärkte Verbraucheraufklärung (u. a. auch über Kostenrelation Füllgut/Verpackung)	Staat Handel
17. Übersichtliche und einheitliche Pfandausweisung; Abbau kartellrechtlicher Schwierigkeiten	Hersteller Abfüller Handel Staat
18. Keine Überwälzung von Kosten aus dem Einwegbereich zu Lasten von Mehrwegbehältnissen	Abfüller Handel
19. Verstärktes Angebot von Mehrwegbehältnissen bei Großverbrauchern (z.B. Deutsche Bundesbahn, Kantinen etc.)	Staat Großverbraucher
20. Auf steuerlichem Gebiet Hemmnisse abbauen und zusätzliche Anreize für verstärkten Einsatz von Mehrwegsyste-men schaffen	Staat
^a Die Durchnummerierung der Maßnahmen enthält keine Prioritätenreihenfolge.	

Quelle: Feess-Dörr, 1991, S. 132 f.

Tabelle 24 – Verwertungsquoten ab dem 01.01.1993 (VQ '93) und ab dem 01.07.1995 (VQ '95) sowie Verwertung von Verpackungen im Dualen System in Deutschland im Jahr 1993 (Ist '93) in vH

Material	VQ '93	Ist '93	VQ '95
Glas	42	62	72
Weißblech	26	35	72
Aluminium	18	7	72
Papier, Pappe	18	55	64
Kunststoffe	9	29	64
Getränkeverbunde	6	26	64

Quelle: Pressemitteilungen des DSD vom 01.04.1994. – Eigene Berechnungen

VI. Begriffsbestimmungen der Produkte auf dem Markt für alkoholfreie Getränke

Die **traditionellen Erfrischungsgetränke** sind Limonaden, Fruchtsaftgetränke und Brausen. Ihre Herstellung, Kennzeichnung und Beurteilung richten sich nach den Leitsätzen des Deutschen Lebensmittelbuchs für Erfrischungsgetränke:

Limonaden sind Erfrischungsgetränke, die natürliche Auszüge von Früchten und Pflanzen sowie teilweise zusätzlich auch Fruchtsaft enthalten. Zu den Limonaden gehören auch Cola- und Bittergetränke.

Fruchtsaftgetränke sind Erfrischungsgetränke, deren Charakter wesentlich durch ihren Fruchtsaftgehalt bestimmt wird: Bei Zitrussaft beträgt er mindestens 6 vH, bei den anderen Fruchtsäften 10 vH oder mehr, bei Apfelsaft mindestens 30 vH.

Brausen unterscheiden sich von Limonaden und Fruchtsaftgetränken dadurch, daß natürliche Bestandteile ganz oder teilweise durch naturidentische oder künstliche Stoffe, wie Aroma- oder Farbstoffe, ersetzt sind.

Auch die **Mineralstoffgetränke**, oft als Sportgetränke bezeichnet, sind Erfrischungsgetränke. Sie werden unter Mitverwendung von Mineralstoffen und gegebenenfalls Vitaminen hergestellt. Der Bundesverband der Deutschen Erfrischungsgetränke-Industrie e.V. hat eine Richtlinie für Mineralstoffgetränke erstellt, die den Handelsbrauch wiedergibt.

Bei **kalorienverminderten oder kalorienarmen Erfrischungsgetränken** wird Zucker ganz oder teilweise durch Süßstoff ersetzt. Sie können als "light" oder aber auch auf Deutsch als "leicht" bezeichnet werden.

Zu den Erfrischungsgetränken zählt nicht zuletzt eine breite Palette **innovativer Getränkeentwicklungen**, wie z.B. Eistee-Produkte, aromatisierte Mineralwässer und alkoholfreie Aperitifs. Sie unterliegen den allgemeinen lebensmittelrechtlichen Vorschriften.

Diätetische Erfrischungsgetränke dienen, wie alle diätetischen Lebensmittel, einem besonderen Ernährungszweck. Sie unterliegen der Diät-Verordnung.

Alle Erfrischungsgetränke können auch mit Zusatz von **Vitaminen** angeboten werden.

Die Erfrischungsgetränke-Industrie stellt neben Erfrischungsgetränken auch **Wässer** her. Bei diesen wird zwischen Tafelwässern, Quellwässern und natürlichen Mineralwässern unterschieden.

Tafelwässer, die bei bestimmter Zusammensetzung auch als Sodawasser bezeichnet werden können, bestehen aus Trinkwasser oder natürlichem Mineralwasser und Mineralsalzen. Meist enthalten sie Kohlenensäure.

Quellwässer sind Wässer, die ihren Ursprung in einem unterirdischen Wasservorkommen haben und aus einer oder mehreren natürlichen oder künstlich erschlossenen Quellen gewonnen werden.

Natürliche Mineralwässer haben wie Quellwässer ihren Ursprung in einem unterirdischen Wasservorkommen und werden gleichfalls aus natürlichen oder künstlich erschlossenen Quellen gewonnen. Sie sind von ursprünglicher Reinheit und besitzen aufgrund ihres Gehaltes an Mineralien, Spurenelementen oder sonstigen Bestandteilen bestimmte ernährungsphysiologische Wirkungen. Statistisch werden von dieser Gruppe auch die - rechtlich zu den Arzneimitteln zählenden - Heilwässer erfaßt.

Fruchtsäfte bestehen zu 100 vH aus dem Saft frischer Früchte, z.B. Orangensaft, Apfelsaft, Traubensaft, Multi-Vitamin-Mehrfruchtsaft.

Fruchtnektare gibt es vor allem von Fruchtarten, die von Natur aus soviel Fruchtsäure oder Fruchtfleisch enthalten, daß sie erst mit Wasser und Zucker trinkfertig gemacht werden müssen, z.B. Schwarze Johannisbeeren, Sauerkirschen, Aprikosen oder Maracuja. Fruchtnektare enthalten je nach Fruchtart mindestens 25-50 vH Frucht. Aufschluß über den vorgeschriebenen Fruchtgehalt gibt das Etikett. Tatsächlich liegt der Fruchtanteil bei den meisten Nektaren jedoch über diesen Mindestwerten. Fruchtnektare sind auch als Diät-Produkte erhältlich.

Zusammengefaßt ergibt diese Gliederung:

ALKOHOLFREIE GETRÄNKE

Erfrischungsgetränke

- Limonaden, Fruchtsaftgetränke, Brausen
- Mineralstoffgetränke
- innovative Erfrischungsgetränke
- diätetische Erfrischungsgetränke

Wässer

- Tafelwässer
- Quellwässer
- natürliche Mineralwässer, Heilwässer

Fruchtsäfte

- Fruchtsäfte, Fruchtnektare
- Diätnektare
- Gemüsesäfte, Gemüsetrunke

VII. Literatur und Rechtsquellen

Aulehner, Josef (1995), "Einweg-Mehrweg-Irrweg. Mehrwegquote und Zwangspfand in der VerpackV". In: Betriebs-Berater. Zeitschrift für Recht und Wirtschaft. Beilage 3 zu Heft 12/1995 vom 23.03.1995, S. 1-16.

Bartling, Hartwig (1995), Mehr Wettbewerb bei der Entsorgung von Verpackungen. Mainz 1995.

BMU-Pressemitteilung 3/96 vom 18.01.1996: Mehrweg bei Bier eindeutig ökologisch überlegen. Instrumente zur Förderung ökologisch vorteilhafter Getränkeverpackungen weiterentwickeln. (3 S.)

Bolz, Joachim (1992), Wettbewerbsorientierte Standardisierung der internationalen Marktbearbeitung: eine empirische Analyse in europäischen Schlüsselmärkten. Darmstadt: Wiss. Buchges., 1992.

Branchen - spezial Nr. 6: Getränkeherstellung. Nr. 2/95, Nr. 8/95 und Nr. 2/96. Hrsg. Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken. Bonn, lfd. Jgg.

Branchen - spezial Nr. 9: Getränkefachhandel. Nr. 2/95, Nr. 8/95 und Nr. 2/96. Hrsg. Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken. Bonn, lfd. Jgg.

Breitenacher, Michael (1994), "Getränkemarkt auf "Durststrecke". In: Ifo-Schnelldienst. Vol. 47 (1994), H. 15, S. 13-15.

Breitenacher, Michael (1995), "Dustige Kehlen im Jahr 1994 – jedoch der Konsum "scharfer" Getränke rückläufig". In: Ifo-Schnelldienst. Vol. 48 (1995), H. 15, S. 10-12.

Breitenacher, Michael u. Klaus Grefermann (1986), "Konsequenzen staatlicher Eingriffe in den Verpackungsmarkt". In: Ifo-Schnelldienst. Vol. 39 (1986), S. 6-17.

- Breitenacher, Michael u.a.(1986a)**, Wettbewerbliche Auswirkungen möglicher staatlicher Eingriffe in den Markt für Getränkeverpackungen. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft, Bonn. ifo Studien zur Industriegewirtschaft Nr. 32. Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung e.V. München 1986.
- Breitenacher, Michael (1986b)** (Hrsg.), Chancen und Risiken des Getränkemarktes – Strukturanalyse und Marktbefragung. Assocon Management Consultants und Ifo Institut für Wirtschaftsforschung: München 1986.
- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten** (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland. Münster-Hiltrup lfd. Jgg.
- Bundesverband der Deutschen Erfrischungsgetränke-Industrie e.V.** (Hrsg.), **Statistik '95**. Struktur und Entwicklungstendenzen der Erfrischungsgetränke-Industrie – Wirtschaftsstatistische Analyse. Bonn 1995.
- Der Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit:** Bekanntmachung der Zielfestlegungen der Bundesregierung zur Vermeidung, Verringerung oder Verwertung von Abfällen an Verpackungen für Getränke vom 28.04.1989. BAnz Nr. 84 vom 06.05.1989.
- Dürig, Günter**, In: Maunz-Dürig: Grundgesetz, Kommentar, zu Art. 2 und zu Art. 3.
- Entwurf einer Verordnung zur Förderung von Getränkemehrwegsystemen** (Getränkemehrweg V) Entwurf v. 28.11.1991 BMU, Referat WA II 4 – 30114 – 1/5.
- EuroHandelsinstitut e.V. (1994)** Hrsg., Möglichkeiten einer europäischen Standardisierung von Mehrwegverpackungen. Köln, 01.03.1994.

EUROHandelsinstitut: Möglichkeiten einer europaweiten Standardisierung von Mehrwegverpackungen (Ms. vom 01.03.1994).

European Environmental Analysis (1996), Meinungsbild zum Thema Standardisierung von Getränkemehrwegsystemen. Schwerpunkt Bundesländer. Endbericht, o.O., Januar 1996.

Ewringmann, Dieter (1986), Zur Effizienz eines Zwangspfandes auf ausgewählte Einweggetränkverpackungen. Finanzwiss. Forschungsinst. an d. Univ. zu Köln. Köln; Berlin; Bonn; München. Heymann, 1986.

Feess, Eberhard u.a. (1995), Kostenvergleich von Einweg- und Mehrwegverpackungen, gefördert durch die Stiftung Initiative Mehrweg. Oestrich-Winkel, Januar 1995.

Feess-Dörr, Eberhard u.a. (1991), Muß Verpackung Abfall sein? Strategie zur Reduktion der Umweltbelastungen durch Einwegverpackungen. Wiesbaden: Gabler, 1991 (Institut Ökologie und Unternehmensführung – European Business School).

Fluck, Jürgen: Zum Abfallbegriff im europäischen, im geltenden und im werdenden deutschen Abfallrecht. In: DVBl 193, S. 590.

Fraunhofer-Institut für Lebensmitteltechnologie und Verpackung, Ökobilanzen für Verpackungen von Erfrischungsgränken, München 1995.

Gabathuler, Hansjürg (1987), Die betriebs- und gemeinwirtschaftlichen Kosten von Verpackungssystemen für Lebensmittel. Ein computergestütztes Kostenmodell für Verpackungsalternativen, dargestellt an einem Fallbeispiel aus der Getränkebranche. Diss. St. Gallen 1987.

Gesellschaft für Verpackungsmarktordnung (GVM 1995), Einweg- und Mehrwegverpackung von Getränken 1994. Managementvorlage. Wiesbaden November 1995.

Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (Abfallgesetz – AbfG) v. 27.08.1986. BGBl.I 1986, S. 1410 und S. 1501.

Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz – KrW/AbfG). v. 27.09.1994. BGBl. I 1994 S. 2705.

Grabitz, Eberhard und Martin Nettessheim, In: Grabitz-Hilf, Kommentar zur Europäischen Union, zu Art. 130 r, 130 s und 130 t.

Hecht, Dieter u. Nicola Werbeck (1995), "Rücknahmeverpflichtungen als Instrument der Abfallwirtschaft – eine ökonomische Analyse am Beispiel des Dualen Systems Deutschland. In: Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht. Vol. 18 (1995), H. 1, S. 49–79.

Hempfen, Susanne u. Frank Jäger (1995), Meinungsbild zum Thema Standardisierung von Getränkemehrwegsystemen, erstellt für Procter & Gamble GmbH, Schwalbach. Institut für Europäische Umweltpolitik e.V.: Bonn, London, Paris, Arnheim, Brüssel Januar 1995.

Hennecke, Frank J.: Gesetzesentwicklung im Umweltbereich. Aktueller Stand – Zukünftige Entwicklung – Umwelthaftung. In: Vogl-Heigl-Schäfer, Handbuch des Umweltschutzes, Teil IV-2.

Henselder-Ludwig, Ruth (1992), Verpackungsverordnung – VerpackV– Textausgabe mit einer Einführung, Anmerkungen und ergänzenden Materialien. Bundesanzeiger, Vol. 44 (1992) vom 21. 07. 1992, Nummer 133a.

Hofmann-Hoeppel, Jochen: "Flächendeckung" i. S. von § 6 Abs. 3 Satz 1 Verpack V – Zur Auslegung eines unbestimmten Rechtsbegriffs. In: DVBl 1993, S. 873.

Immenga, Ulrich und Ernst-Joachim Mestmäcker: Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen. 1992.

Ipsen, Hans Peter: Europäisches Gemeinschaftsrecht. 1972.

Karpenstein, Peter in Grabitz-Hilf, Kommentar zur Europäischen Union, zu Art. 169.

Klößner, Helmut (1992), Verpackung – Fluch oder Segen? Verpackungswirtschaft der BRD 1959–2000. Grundlagen und Fakten über Entwicklungen, volkswirtschaftliche Bedeutung, Verpackungsverordnung und Ökologie-Ökonomie-Problematik der Verpackung. Heusenstamm 1992.

Kluth, Winfried, Abfallwirtschaftsrecht. In NWB, Fach 25, S. 2023.

Kommission der EG, Vollendung des Binnenmarktes. Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat. Luxemburg 1985.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1995), Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die stärkere Nutzung der Normierung in der Gemeinschaftspolitik. KOM(95) 412 endg. vom 30.10.1995. S. 1–38.

Loewenheim, Ulrich, Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen. In: NWB Fach 20, S. 439.

Matthies, Heinrich in Grabitz-Hilf, Kommentar zur Europäischen Union, zu Art. 30.

Matzke, U.-D., Das Bundes-Immissionsschutzgesetz. Inhalt, Genehmigungspflicht und Voraussetzungen für die Genehmigungserteilung, Verbund mit dem Abfallgesetz. In: Vogl-Heigl-Schäfer, Handbuch des Umweltschutzes, Teil IV-3, 4.

- Meier, Gert**, Der deutsche Einzelhändler – Müllmann der Nation? Zur Verfassungswidrigkeit der §§ 6–8 der Verpack VO. In "Betriebsberater" 1995, S. 2381.
- Michaelis, Peter (1992)**, "Verpackung und Umwelt: Die ökonomische Perspektive". In: Pillmann (1992), a.a.O. S. 283–291.
- Michaelis, Peter (1993)**, Ökonomische Aspekte der Abfallgesetzgebung. Kieler Studien Nr. 254. Tübingen 1993.
- Michaelis, Peter (1996)**, Ökonomische Instrumente in der Umweltpolitik: eine anwendungsorientierte Einführung. Heidelberg 1996.
- Mittelstädt, Hans J.**, Verpackungsverordnung. In: NWB, Fach 25, S. 2051.
- Nettesheim, Martin und Eberhard Grabitz**, In: Grabitz-Hilf, Kommentar zur Europäischen Union, zu Art. 130 r, 130 s und 130 t.
- Nicolas, Florence u. Jacques Repussard (1995)**, Gemeinsame Normen für die Unternehmen. Luxemburg: Amt für Amtliche Veröff. der Europäischen Gemeinschaften, 1995.
- Oberlack, Hans Günther (1989)**, Handelshemmnisse durch Produktstandards. Ökonomische Aspekte ihrer Überwindung. Hamburg 1989. Verlag Weltarchiv HWWA.
- Papier, Hans-Jürgen**. In: Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz, Kommentar, zu Art. 14.
- Petersen, Frank und Urban Rid**, Das neue Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz. In: NJW 1995, S. 7
- Pfeiffer, Günter (1989)**, Kompatibilität und Markt – Ansätze zu einer ökonomischen Theorie der Standardisierung. Baden-Baden 1989. (Nomos Universitätsschriften Wirtschaft Band 1).

- Philipp, Andrea (1993a)**, Das Duale System auf dem Prüfstand – Zielsetzungen und Erfolgsbedingungen im Vergleich zu anderen Instrumenten der Abfallpolitik. Mainz 1993
- Philipp, Andrea (1993b)**, Duales System, Rücknahmepflichten und Pflichtpfandregelungen. Eine vergleichende Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung des Einzelhandels. Mainz 1993.
- Pillmann, Werner (1992)** Hrsg., Industrial Waste Management – Waste Reduction and Treatment, Site Remediation and Water Purification. International Society for Environmental Protection. Wien 1992 (Proceedings of the ENVIROTECH VIENNA 1992 April 22–24, 1992, Vienna/Austria).
- Pöll, Günther u. Friedrich Schneider (1992)**, Einweg–Mehrweg–Verpackungsdiskussion. Ökonomische und abfallwirtschaftliche Beurteilung von Mehrweg-Quoten am Beispiel Fruchtsaft. Wien: Manz, 1992. (Schriftenreihe des Ludwig Boltzmann-Institut für Ökonomische Analysen Wirtschaftspolitischer Aktivitäten; Bd. 8).
- Reimers, Kai (1995)**, Normierungsprozesse: eine transaktionskostentheoretische Analyse. Wiesbaden 1995.
- Richtlinie 85/339/EWG** des Rates vom 27.6.85 über Verpackungen für flüssige Lebensmittel (Abl 1985 L 176, S. 18).
- Richtlinie 94/62/EG** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.12.1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle. ABl 1994 L 365 S. 10.
- Rönck, Rüdiger (1995)**, Technische Normen als Gestaltungsmittel des Europäischen Gemeinschaftsrechts. Zulässigkeit und Praktikabilität ihrer Rezeption zur Realisierung des Gemeinsamen Marktes. Berlin 1995.

- Schink, Alexander**, Auswirkungen des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes auf die Entsorgungsstrukturen. In: DÖV 1995, S. 881.
- Schmitz, Stefan u. a. (1995)** (Hrsg.), Ökobilanz für Getränkeverpackungen. Teil A: Methode zur Berechnung und Bewertung von Ökobilanzen für Verpackungen. Teil B: Vergleichende Untersuchung der durch Verpackungssysteme für Frischmilch und Bier hervorgerufenen Umweltbeeinflussungen. Umweltbundesamt: Berlin 1995.
- Scholz, Rupert**, In: Maunz-Dürig: Grundgesetz, Kommentar, zu Art. 12.
- Seifert, Karl-Heinz, Dieter Hönig** (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. Baden-Baden 1985.
- Statistisches Bundesamt (1994)** (Hrsg.), Datenreport 1994 – Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland. Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe Band 325. Bonn 1994. Durchgesehener und aktualisierter Nachdruck 1995.
- Statistisches Bundesamt** (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden, lfd Jgg.
- Steger, Ulrich u. Eberhard Feess (1988)**, Strategien zur Stabilisierung und Ausweitung von Mehrwegsystemen in der Getränkedistribution – eine ökonomische und ökologische Effizienzanalyse. Kurzfassung einer wissenschaftlichen Untersuchung des Instituts für Ökologie und Unternehmensführung. – Nr. 3 der Arbeitspapiere des Instituts für Ökologie und Unternehmensführung.
- Stiftung Initiative Mehrweg (1995)**, Ergebnisprotokoll des Expertenhearings der Stiftung Initiative Mehrweg und des "Besseren Müllkonzepts" zum Thema "Erwartungen an normierte Mehrwegsysteme" im Umweltministerium München am 05.05.1995. Rheinbreitbach, 16. Mai 1995. 6 Seiten.

- Stuckel, Marc (1991)**, Die Integrität von Marke, Ware und Verpackung. Rechtsfragen des Markenartikelvertriebs in Frankreich und Deutschland. Köln 1991.
- Sturm, Andreas**, Vergleich der Umweltverträglichkeit von Verpackungen für Mineralwasser und CO₂-haltige Erfrischungsgetränke mit Hilfe von Ökobilanzen, Lüneburg 1995.
- Thum, Marcel (1994)**, "Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Standardsetzung". In: Homo Oeconomicus, Vol. 11 (1994), H. 3, S. 465–500.
- Thum, Marcel (1995)**, Netzwerkeffekte, Standardisierung und staatlicher Regulierungsbedarf. Tübingen 1995.
- Thywissen, Christian (1995)**, Die Abfallwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt am Main 1995.
- Umweltbundesamt (1994)** Hrsg., Daten zur Umwelt 1992/93. Ausg. 5, 2. Aufl. Berlin 1994.
- Verbraucher-Zentrale NRW (1995)** Hrsg., AKTION "*Kurze Wege für Mehrweg*". Getränke in Mehrweg-Flaschen aus der Region. BERICHT. o.O. Mai 1995.
- Verordnung über Vermeidung von Verpackungsabfällen**, Verpackungsverordnung – VerpackV) vom 12.06.1991. BGBl. I 1991 S. 1234