

**Schriften zum Umweltrecht**

---

**Band 86**

# **Umweltstrategien im Verpackungsrecht**

**Mehrwegquote, Zwangspfand  
oder Lizenzierung?**

**Von**

**Rupert Scholz  
Josef Aulehner**



**Duncker & Humblot · Berlin**

RUPERT SCHOLZ / JOSEF AULEHNER

## Umweltstrategien im Verpackungsrecht

# **Schriften zum Umweltrecht**

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

**Band 86**

# Umweltstrategien im Verpackungsrecht

Mehrwegquote, Zwangspfand  
oder Lizenzierung?

Von

Rupert Scholz  
Josef Aulehner



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Scholz, Rupert:**

Umweltstrategien im Verpackungsrecht : Mehrwegquote  
Zwangspfand oder Lizenzierung? / von Rupert Scholz ; Josef  
Aulehner. – Berlin : Duncker und Humblot, 1998  
(Schriften zum Umweltrecht ; Bd. 86)  
ISBN 3-428-09166-3

Alle Rechte vorbehalten  
© 1998 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fremddatenübernahme und Druck:  
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin  
Printed in Germany

ISSN 0935-4247  
ISBN 3-428-09166-3

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

## Vorwort

Das Recht der Verpackungsverordnung gehört inzwischen zu den umstrittensten Feldern des aktuellen Umweltschutzrechts. Verpackungen produzieren in hohem Maße Abfälle, der Gesetzgeber sucht deshalb immer wieder, neue Instrumentarien oder Strategien zu entwickeln, die dieser Abfallflut wirksam begegnen könnten. Anfängen von der Begründung des Dualen Systems bis zu den neuen Überlegungen von (gesteigerten) Mehrwegquoten, Zwangsbepfandungen und Lizenzierungszwängen: das Spektrum jener Instrumentarien und immer wieder neu experimentierenden Strategien ist ebenso weit wie problematisch. Diese Problematik gründet sich ebenso auf Zweifel an der real umweltschützenden Effektivität solcher Instrumentarien oder Strategien wie auf deren ökonomischen Verträglichkeit und insbesondere auf deren auch rechtliche, namentlich verfassungsrechtliche Anfechtbarkeit.

Diese Fragen sind Gegenstand der hier vorgelegten Untersuchung, die auf einem Rechtsgutachten beruht, das die Verfasser im Auftrage des Fachverbandes Kartonverpackungen für flüssige Nahrungsmittel e.V. (FKN) erstattet haben.

München, Frühjahr 1998

*Rupert Scholz  
Josef Aulehner*



# Inhaltsverzeichnis

## *Erster Teil*

<b>Untersuchungsgegenstand</b>	19
--------------------------------	----

## *Zweiter Teil*

<b>Rechtliche Regelungen der Mehrwegquoten</b>	21
A. Verpackungsverordnung, Verordnung über die Rücknahme und Pfanderhebung von Getränkeverpackungen aus Kunststoffen, Getränkemehrweg-Verordnung und Ziel- festlegungen als untergesetzliche Normen	21
I. Derzeitige Regelung	21
1. Die Verpackungsverordnung	21
a) Mehrwegquoten und Zwangspfand	21
b) Abfallwirtschaftliche Ziele und Begriffsbestimmungen	22
2. Zielfestlegungen der Bundesregierung	23
3. Verordnung über die Rücknahme und Pfanderhebung von Getränkever- packungen aus Kunststoffen	23
II. Zukünftige Regelungen	24
1. VerpackV n.F.	24
2. GetränkeverpackungsVO-Konzept	26
B. Das Abfallgesetz bzw. das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz	28
I. Das AbfG als frühere Rechtsgrundlage für die VerpackV	28
II. Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz als derzeitige Rechtsgrundlage für die VerpackV	28
C. Verpackungsverordnung und Europarecht	29
I. Die früher einschlägige EG-Richtlinie 85/339/EWG des Rates vom 27. 6. 1985 über Verpackungen für flüssige Lebensmittel	29
II. EG-Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates über Verpackungen und Verpackungsabfälle vom 20. 12. 1994	30



*Dritter Teil*

<b>Ökologische Aspekte der Einweg-Ungleichbehandlung</b>	<b>33</b>
A. Quantitative Entwicklungen im Bereich des Verpackungsabfalls .....	35
B. Qualitative Umweltauswirkungen von Ein- und Mehrwegverpackungen .....	37
I. Heterogenität und Optimierungspotential von Mehrweg-Systemen .....	37
1. Standardisierungschancen von Mehrweg-Systemen .....	38
a) Pendelsystem .....	38
b) Empfänger- und senderzentrierte sowie multilaterale Mehrweg-Systeme ..	39
c) Firmen-, Branchen- und offener Pool .....	40
2. Auswirkungen einer Standardisierung – der Standard-Bierkasten als Beispiel	40
3. Grenzen der Standardisierung von Mehrweg-Systemen .....	41
a) Der Verpackungsbegriff .....	41
b) Verpackungsfunktionen und Standardisierung .....	42
c) Wirtschaftlichkeit und Standardisierung .....	44
d) Rechtliche Aspekte einer Standardisierung von Mehrweg-Systemen .....	44
4. Ökologische Anforderungen an Mehrweg-Getränkeverpackungen .....	45
II. Umweltrelevanz von Ein- und Mehrweg-Systemen .....	45
1. Rohstoffverbrauch .....	46
a) Mehrweg-Glasflasche .....	46
b) Getränkekartons und Getränkedosen .....	47
c) Zwischenergebnis .....	48
2. Wasserverbrauch .....	48
3. Energieverbrauch .....	49
4. Wiederverwendbarkeit, Verwertbarkeit und Entsorgbarkeit .....	50
5. Zusammenfassung .....	52
C. Ökobilanzen und Produktlinienanalysen .....	53
I. Ökobilanz für Getränkeverpackungen .....	53
1. Die Ergebnisse der Ökobilanz für Getränkeverpackungen .....	53
2. Defizite der Ökobilanz für Getränkeverpackungen .....	54
3. Die Bedeutung der Ökobilanz für Getränkeverpackungen .....	57
II. Ökobilanzen und Produktlinienanalysen als Anknüpfungspunkte für eine sachgerechte rechtliche Regelung des Verhältnisses von Ein- und Mehrwegverpackungen .....	58

Inhaltsverzeichnis	9
1. Ökobilanz und Produktlinienanalyse als Begriffe	58
2. Bestand von Ökobilanzen und Produktlinienanalysen	58
3. Begrenzte Verwertbarkeit vorhandener Ökobilanzen und Produktlinienanalysen	59
4. Methodische Vereinheitlichung von Ökobilanzen und Produktlinienanalysen	60
5. Handlungsbedarf für den Gesetz- und Verordnungsgeber	61
D. Zwischenergebnis	62

#### *Vierter Teil*

<b>Ökonomische Aspekte von Mehrwegquoten, Zwangspfand, Umweltlizenzen und Umweltabgaben</b>	<b>64</b>
A. Die Mehrwegquoten	64
I. Wirkungsweise von Quoten und Quotierungsmodelle	64
1. Die Mehrwegquoten der VerpackV im Spektrum der Quotierungsmodelle	64
a) Rechtliche Bindungswirkung	65
b) Verfahren zur Umsetzung der Quotierung	66
c) Absolute oder relative Quotierung	66
d) Bezugsgröße zur Bestimmung der Quoten	67
2. Wirkungsweise von Quoten	67
a) Mehrwegquoten als Mengenbeschränkungen	67
b) Die ambivalenten – diskriminierenden und privilegierenden – Wirkungen der Mehrwegquoten	69
II. Die Mehrwegquoten – ein Fremdkörper im System der VerpackV a.F. und n.F.	69
1. Steuerung der Wirtschaft durch den Markt	70
2. Externe Kosten im Fall des Verpackungsmülls	70
3. Internalisierung externer Kosten durch die VerpackV a.F. und n.F. im Wege der Selbststeuerung	71
4. Die dirigistisch vorgegebenen Mehrwegquoten als Systembruch	73
5. Mehrwegquoten versus Erfassungs-, Sortier- und Verwertungsquoten	73
6. Zusammenfassung	74
III. Die Unmöglichkeit zur Einhaltung der Mehrwegquoten	75
IV. Schwächung der Duales System Deutschland AG	76

B. Das Zwangspfand .....	76
I. Beabsichtigte Wirkungsweise des Zwangspfandes .....	76
II. Unerwünschte Nebeneffekte .....	78
1. Konzentration im Einzelhandel .....	78
2. Umstrukturierung des Getränkehandels .....	79
3. Absinken der Umlaufzahlen von Mehrweg-Getränkeverpackungen .....	80
III. Vergleich des Zwangspfandes für Einweg-Getränkeverpackungen und der Pfanderhebung für Mehrweg-Systeme .....	80
1. Ein- und Mehrphasenpfandregelung .....	80
2. Verdrängung der Einwegverpackungen durch die Mehrwegverpackungen ....	81
3. Erfahrungen mit einem Zwangspfand im Ausland .....	83
C. Umweltlizenzen .....	83
I. Begriff, Wirkungsweise und Verbreitung von Umweltlizenzen .....	83
1. Umweltlizenz bzw. Umweltzertifikat als Begriff .....	84
2. Wirkungsweise von Umweltlizenzen .....	84
3. Verbreitung von Umweltlizenzen .....	84
II. Ausgestaltung von Umweltlizenzen .....	85
1. Formen der Lizenzvergabe .....	86
2. Zeitliche Ausgestaltung von Umweltlizenzen .....	86
III. Bewertung von Umweltlizenzen .....	87
1. Nachteile von Umweltlizenzen allgemein .....	87
a) Autoritative Festlegung der zulässigen Umweltnutzung durch den Staat ...	87
b) Prämierung von Untätigkeit .....	87
c) Verlust der Planungssicherheit .....	88
d) Hohe Vollzugskosten .....	88
e) Mißbrauchs- und Manipulationsgefahr .....	89
f) Mißachtung des Zeitfaktors .....	89
2. Entgeltliche Vergabe von Umweltlizenzen .....	89
a) Erhöhung des Staatsanteils .....	89
b) Entwertung bisheriger Investitionen .....	89
c) Versteigerung versus Verkauf .....	90
3. Kostenfreie Verteilung von Umweltlizenzen .....	90
a) Benachteiligung neuer Marktteilnehmer .....	90
b) Begünstigung exzessiver Umweltnutzung .....	90
4. Diskrepanzen zwischen Ordnungsrecht und Umweltlizenz .....	91

Inhaltsverzeichnis	11
D. Umweltabgaben	92
I. Definition von Umweltabgaben	92
II. Verbreitung von Umweltabgaben	92
III. Bewertung von Umweltabgaben	92
1. Tarifäres Instrument	93
2. Flexibilität von Umweltabgaben	93
3. Hohe Vollzugsfreundlichkeit	93
4. Akzeptanz von Verpackungsabgaben in der Wirtschaft	94

### *Fünfter Teil*

## **Mehrwegquoten, Zwangspfand, Umweltlizenzen sowie Umweltabgaben und die Verpackungsverordnung a.F. wie n.F. als neuer Rechtstypus**

A. Wirtschaftsaufsicht versus Wirtschaftslenkung	96
I. Die streitige Abgrenzung zwischen Wirtschaftsaufsicht und Wirtschaftslenkung allgemein	96
II. Verpackungsverordnung a.F./n.F. – Mehrwegquoten und Erfassungs-, Sortier- und Verwertungsquoten – zwischen Wirtschaftsaufsicht und Wirtschaftslenkung	99
1. Mehrwegquoten als Wirtschaftsaufsicht	99
2. Erfassungs-, Sortier- und Verwertungsquoten als Wirtschaftslenkung	100
3. Schlußfolgerungen	100
III. Umweltlizenzen und Umweltabgaben zwischen Wirtschaftsaufsicht und Wirt- schaftslenkung	101
B. Gefahrenabwehr und Gefahrenvorsorge	102
I. Das Verhältnis von Gefahrenabwehr und Gefahrenvorsorge allgemein	102
II. Die Erfassungs-, Sortier- und Verwertungsquoten der VerpackV als Gefahren- vorsorge	104
III. Die Mehrwegquoten der VerpackV a.F./n.F. als Gefahrenabwehr	104
IV. Umweltlizenzen und Umweltabgaben zwischen Gefahrenabwehr und Gefahren- vorsorge	104
V. Folgerungen	105
1. Bestätigung der Divergenz zwischen den Mehrwegquoten und Umweltlizen- zen einerseits und der VerpackV a.F./n.F. allgemein andererseits	105
2. Anpassungsbedarf für die Mehrwegquoten und die Umweltlizenzen	106

3. Prozeduraler Handlungsbedarf .....	106
4. Produktlinienanalysen und Öko-Bilanzen statt Mehrwegquoten .....	107
C. Staat und Gesellschaft .....	108
I. Die VerpackV a.F./n.F. als Form kooperativer Staatlichkeit .....	109
II. Mehrwegquoten, Zwangspfand und Umweltlizenzen als Ausdruck interventionistischen Rechts .....	110
D. Mehrwegquoten, Umweltlizenzen und Umweltabgaben im Spektrum der staatlichen Handelsformen im Wirtschaftsverwaltungsrecht .....	110
I. Die Selbstbeschränkungsabkommen .....	111
II. Staatliche Verteilungslenkung .....	112
III. Folgerungen .....	112
E. Zwischenergebnis .....	112

### *Sechster Teil*

<b>Gesetzgebungszuständigkeit und Ermächtigungsgrundlage für Mehrwegquoten, Zwangspfand und Umweltlizenzen</b>	114
A. Gesetzgebungszuständigkeit für Mehrwegquoten, Zwangspfand und Umweltlizenzen .....	114
B. Das Abfallgesetz als Ermächtigungsgrundlage für Mehrwegquoten und Zwangspfand .....	114
I. Verfahren der Verordnungsgebung .....	115
II. Mehrwegquoten und Zwangspfand als Inhalt der VerpackV .....	116
1. Das Zwangspfand .....	116
2. Die Mehrwegquoten .....	116
a) § 14 II AbfG als Ausdruck des Vorsorgeprinzips .....	116
b) Mehrwegquoten – weder eine Regelung der Art und Weise des Inverkehrbringens noch einer Rücknahmepflicht nach Gebrauch i. S. d. § 14 II 3 Ziff. 2 bzw. 3 AbfG .....	117
c) Verringerung des durch die Abfallmengen bedingten Deponie- und Land schaftsverbrauchs als Ziel des § 14 II AbfG .....	119
d) Folgerung .....	119
III. Der Bestimmtheitsgrundsatz und § 14 II AbfG als Ermächtigungsgrundlage für die Mehrwegquoten der VerpackV .....	119
1. Allgemeines, rechtsstaatliches und grundrechtliches Bestimmtheitsgebot .....	120

Inhaltsverzeichnis	13
2. Verordnungsermächtigungen und Bestimmtheitsgrundsatz	120
3. Zwischenergebnis	121
C. Das KrW-/AbfG als Ermächtigungsgrundlage für Mehrwegquoten, Zwangspfand, Umweltlizenzen und Umweltabgaben	121
I. Der Umfang der Verordnungsermächtigung nach dem KrW-/AbfG	121
II. KrW-/AbfG und Bestimmtheitsgrundsatz	122
1. Allgemeines, rechtsstaatliches und grundrechtliches Bestimmtheitsgebot	122
2. Reduzierte Bestimmtheitsanforderungen an Änderungsverordnungen?	123
3. Sachliche Notwendigkeiten und Reduzierung der Bestimmtheitsanforderungen	124
III. Verfahren der Verordnungsgebung nach dem KrW-/AbfG – die Zulässigkeit von Änderungsverordnungen	125
D. Zwischenergebnis	126

### *Siebter Teil*

<b>Verfassungsmäßigkeit von Mehrwegquoten, Zwangspfand, Umweltlizenzen und Umweltabgaben</b>	127
A. Mehrwegquoten, Zwangspfand und Umweltlizenzen als Form der Beteiligung Privater an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben	127
I. Heranziehung der Endverbraucher sowie der Hersteller, Vertreiber und Abfüller von Einweg-Getränkeverpackungen zur Abfallentsorgung	128
1. Abfallentsorgung als öffentliche Aufgabe unter dem KrW-/AbfG	128
2. Indienstnahme durch Mehrwegquoten, Zwangspfand und Umweltlizenzen	130
3. Voraussetzungen einer Indienstnahme	130
II. Rechtsdogmatische Zuordnung der Indienstnahme	131
B. Berufs- und Gewerbebefreiheit (Art. 12 I GG)	133
I. Schutzbereich	133
1. Beruf	133
2. Art. 12 I GG als einheitliches Grundrecht mit einheitlichem Regelungsvorbehalt	135
3. Herstellung, Vertrieb und Abfüllung von Einweg-Getränkeverpackungen als gegenüber der Produktion und dem Absatz von Mehrweg-Getränkeverpackungen eigener Beruf i. S. d. Art. 12 I GG	136

4. Verwaltungsmonopol und staatlich gebundener Beruf .....	137
5. Zwischenergebnis .....	137
II. Eingriff .....	138
III. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung .....	139
1. Gesetzesvorbehalt .....	139
a) Grundrechte und Rechtsstaatsprinzip als Grundlage des Gesetzesvorbehalts .....	139
b) Mehrwegquoten, Umweltlizenzen und Gesetzesvorbehalt .....	140
c) Zwischenergebnis .....	141
2. Bestimmtheitsgebot .....	141
a) Grundlagen und Anforderungen des allgemeinen Bestimmtheitsgrundsatzes .....	141
b) Mehrwegquoten und Bestimmtheitsgebot .....	141
aa) Bezugsjahr 1991 .....	142
bb) Offener Vollzug der Mehrwegquoten .....	142
cc) Verfahren nach § 9 III VerpackV a.F. und § 9 II 1, 2, III VerpackV n.F. ....	143
c) Zwangspfand und Bestimmtheitsgebot .....	143
aa) Höhe des Pfandes .....	144
bb) Zivilrechtliche Ausgestaltung des Zwangspfandes .....	145
cc) Verwaltung der erhobenen und Verbleib nicht eingelöster Pfandgelder ....	145
d) Umweltlizenzen und Umweltabgaben .....	146
3. Stufentheorie und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz .....	147
a) Inhalt der Stufentheorie .....	148
b) Stufenzuordnung .....	148
aa) Zwangspfand und Mehrwegquoten .....	149
bb) Umweltlizenzen .....	150
(1) Erstverteilung und bereits tätige Hersteller, Vertreiber und Abfüller von Einweg-Getränkeverpackungen .....	150
(2) Erstverteilung und neue Wettbewerbsteilnehmer .....	151
(3) Umweltlizenzen als Berufsausübungsregelungen .....	152
cc) Umweltabgaben .....	152
c) Verfassungsrechtliche Anforderungen an objektive Zulassungsvoraussetzungen .....	153
aa) Gemeinwohlzweck .....	153
(1) Mehrwegquoten und Zwangspfand .....	153
(2) Umweltlizenzen und Umweltabgaben .....	154

bb) Zweck-Mittel-Relation .....	154
(1) Geeignetheit .....	154
(a) Mehrwegquote .....	154
(aa) Definition der Mehrwegverpackungen – § 3 III VerpackV a.F./n.F. ....	154
(bb) Kein genereller ökologischer Vorrang von Mehrwegverpackungen gegenüber Einwegverpackungen .....	155
(cc) Ökologisch ungerechtfertigte Differenzierung zwischen Einwegverpackungen über und solchen unter den Mehrwegquoten .....	155
(dd) Fehlende Vollziehbarkeit der Mehrwegquoten .....	156
(ee) Mehrwegquoten als Durchschnittsquoten .....	156
(b) Zwangspfand .....	156
(aa) Zwangspfand ohne Rücknahmepflicht .....	156
(bb) Höhe des Pfandes .....	157
(cc) „Duales System“ und Zwangspfand – § 9 I VerpackV a.F. ....	158
(c) Umweltlizenzen .....	159
(aa) Definition von Mehrweg-Getränkeverpackungen .....	159
(bb) Aufrechterhaltung des Mehrweg-Privilegs in modifizierter Form .....	159
(cc) Differenzierung zwischen lizenzierten und unlizenzierten Einweg-Getränkeverpackungen in ökologischer Hinsicht ..	160
(dd) Vollziehbarkeitsschwächen des Lizenzmodells .....	160
(ee) Umweltlizenzen als Prämie für die Unterlassung von Umweltverschmutzungen .....	161
(ff) Fixierung der gegenwärtigen Ein-/Mehrweganteile .....	161
(gg) Schutz vor Konkurrenz als Nebenwirkung .....	162
(hh) Bevorzugung der bisher schon als Hersteller, Verreiber und Abfüller von Einweg-Getränkeverpackungen tätigen Unternehmen .....	162
(ii) Zwischenergebnis .....	162
(2) Erforderlichkeit .....	162
(a) Mehrwegquote .....	163
(aa) Mehrwegquoten ohne Differenzierung .....	163
(bb) Möglichkeit zur Widerlegung des von der VerpackV a.F. wie n.F. angenommenen absoluten Vorrangs von Mehrweg-Getränkeverpackungen gegenüber Einweg-Getränkeverpackungen .....	163
(cc) Progression der Mehrwegquoten .....	163
(b) Zwangspfand .....	164
(c) Umweltlizenzen .....	164
(3) Verhältnismäßigkeit i.e.S. ....	164
(4) Zwischenergebnis .....	165
d) Verfassungsrechtliche Anforderungen an objektive Berufsausübungsregelungen .....	165



C. Eigentumsgarantie (Art. 14 GG) .....	166
I. Schutzbereich .....	166
1. Verhältnis zu Art. 12 I GG .....	166
2. Wirkungsbereiche des Art. 14 GG .....	167
3. Eigentum i. S. d. Art. 14 GG .....	167
4. Mehrwegquoten, Zwangspfand, Umweltlizenzen und die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG im einzelnen .....	168
II. Eingriff .....	170
III. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung .....	170
IV. Zwischenergebnis .....	170
D. Allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 I GG) .....	171
E. Gleichheitsgarantie (Art. 3 I GG) .....	171
I. Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem bzw. Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichem .....	171
1. Ungleichbehandlung von Einweg- und Mehrweg-Getränkeverpackungen – Indienstnahme der Hersteller, Vertreiber und Abfüller von Einweg-Getränke- verpackungen .....	172
2. Quantitative Ungleichbehandlung von im wesentlichen gleichen Einweg- Getränkeverpackungen .....	172
3. Qualitative Gleichbehandlung von im wesentlichen ungleichen Einweg- Getränkeverpackungen .....	173
II. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem bzw. Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichem .....	173
III. Zwischenergebnis .....	174

### *Achter Teil*

<b>Mehrwegquoten, Zwangspfand, Umweltlizenzen und europäisches Recht</b> .....	<b>175</b>
A. EG-Verpackungsrichtlinie .....	175
I. Freiheit des Inverkehrbringens gem. Art. 18 EG-Richtlinie 94/62/EG .....	176
II. Marktwirtschaftliche Instrumente, Art. 15 EG-Richtlinie 94/62/EG .....	177
III. Wiederverwendung, Art. 5 EG-Richtlinie 94/62/EG .....	178

Inhaltsverzeichnis	17
B. EG-Vertrag	178
I. Art. 30 EGV	178
1. Handelshemmnis	179
2. Keine Rechtfertigung der Handelshemmnisse	179
II. Art. 85, 86 EGV	180
III. Art. 100, 100a EGV	180
C. EG-Verpackungsrichtlinie und Gemeinschaftsgrundrechte	181
 <i>Neunter Teil</i>	
<b>Zusammenfassung</b>	182
 <b>Literaturverzeichnis</b>	194
 <b>Sachwortverzeichnis</b>	208



## **Untersuchungsgegenstand**

Mehrwegquoten sind die in § 9 II 1 VerpackV a.F.<sup>1</sup> vorgeschriebenen Anteile von Mehrwegverpackungen für Getränke. Der Anteil der Mehrwegverpackungen darf hierbei im einzelnen Bundesland den 1991 dort bestehenden Anteil nicht unterschreiten; bundesweit darf die Mehrwegquote 72 % bzw. bei Mehrwegverpackungen für pasteurisierte Konsummilch 17 % nicht unterschreiten. Werden diese Mehrwegquoten nicht eingehalten, entfällt die in § 9 I VerpackV vorgesehene Befreiung von der Pfanderhebungspflicht für Einwegverpackungen nach § 7 VerpackV.

Die von der Bundesregierung am 21. 5. 1997 beschlossene, bislang noch nicht in Kraft getretene Novelle der VerpackV (VerpackV n.F.)<sup>2</sup> läßt die durch ein Zwangspfand sanktionierten Mehrwegquoten grundsätzlich unberührt. Neben redaktionellen Änderungen sieht § 9 II VerpackV n.F. namentlich einen Widerruf der Freistellung in einem modifizierten Verfahren sowie die Gleichstellung von Schlauchbeutel-Verpackungen aus Polyethlen mit Mehrwegverpackungen vor.

Neben den durch ein Zwangspfand sanktionierten Mehrwegquoten der VerpackV a.F. wie n.F. werden namentlich Umweltlizenzen und Umweltabgaben für Einweg-Verpackungen als alternative oder kumulative Modelle zur Diskriminierung von Einweg- und zur Privilegierung von Mehrwegverpackungen diskutiert. In diesem Zusammenhang wurde jüngst ein „Konzept für eine Verordnung zur Förderung von ökologisch vorteilhaften Getränkeverpackungen“<sup>3</sup> vorgelegt. Mindestens theoretisch denkbar wären darüber hinaus auch ein Verbot von Einweggebinden oder bloße freiwillige Selbstverpflichtungen<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung – VerpackV) vom 12. 6. 1991, BGBl. I, S. 1234. – Zur Unterscheidung der derzeit geltenden VerpackV von der von der Bundesregierung am 21. 5. 1997 beschlossenen Novelle der VerpackV wird erstere als VerpackV a.F., letztere als VerpackV n.F. bezeichnet.

<sup>2</sup> Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung – VerpackV) in der von der Bundesregierung am 21. 5. 1997 beschlossenen Fassung, abgedruckt in BT-Drs. 13/7761, S. 7 ff. – im folgenden als VerpackV n.F. abgekürzt.

<sup>3</sup> Konzept für eine Verordnung zur Förderung von ökologisch vorteilhaften Getränkeverpackungen vom 14. 1. 1997, Az. WA II 4-30114-5/0 – im folgenden als GetränkeverpackungsVO-Konzept abgekürzt.

<sup>4</sup> Zu den instrumentellen Optionen einer Förderung ökologisch sinnvoller Getränkeverpackungen vgl. den gleichnamigen Bericht des ifo-Instituts von 1996.

Die Verfassungs- und Rechtmäßigkeit der durch ein Zwangspfand sanktionierten Mehrwegquoten und der Lizenzierung von Einweg-Getränkeverpackungen ist Gegenstand der nachstehenden Untersuchung. Die maßgeblichen rechtlichen Fragen können nur beurteilt werden, wenn deren rechtliche Regelungen geklärt und ihre ökologischen und ökonomischen Aspekte untersucht sind.

## *Zweiter Teil*

# **Rechtliche Regelungen der Mehrwegquoten**

Während Umweltlizenzen und Umweltabgaben für den Verpackungsbereich bislang nur diskutiert werden, sind die Mehrwegquoten in untergesetzlichen Normen festgelegt, die ihrerseits auf einer gesetzlichen Grundlage fußen. Die nationalen Regelungen sind dabei auch im Zusammenhang mit der einschlägigen EG-Richtlinie zu betrachten.

## **A. Verpackungsverordnung, Verordnung über die Rücknahme und Pfanderhebung von Getränkeverpackungen aus Kunststoffen, Getränkemehrweg-Verordnung und Zielfestlegungen als untergesetzliche Normen**

### **I. Derzeitige Regelung**

#### **1. Die Verpackungsverordnung**

##### *a) Mehrwegquoten und Zwangspfand*

Die Mehrwegquoten und das hieran anknüpfende Zwangspfand sind derzeit im einzelnen in den §§ 7 und 9 VerpackV a.F. geregelt:

Gemäß § 7 VerpackV a.F. sind Vertreiber, welche flüssige Lebensmittel in Getränkeverpackungen, die keine Mehrwegverpackungen sind, mit einem Füllvolumen ab 0,2 l abgeben, verpflichtet, von ihrem Abnehmer ein Pfand in Höhe von 0,50 DM einschließlich Umsatzsteuer je Getränkeverpackung zu erheben. Für Verpackungen, die keine Mehrwegverpackungen sind, beträgt das Pfand mindestens 0,50 DM einschließlich Umsatzsteuer; ab einem Füllvolumen von 1,5 l ist ein Pfand von mindestens 1,00 DM einschließlich Umsatzsteuer zu erheben. Das Pfand ist von jedem weiteren Vertreiber auf allen Handelsstufen bis zur Abgabe an den Endverbraucher zu erheben. Bei Rücknahme der Verpackungen (§ 6 I und II VerpackV a.F.) ist das Pfand jeweils zu erstatten.

Dieses Zwangspfand entfällt gemäß § 9 I VerpackV a.F., sofern im Einzugsgebiet des letzten Vertreibers ein System nach § 6 III VerpackV a.F. eingerichtet ist und die für die Abfallwirtschaft zuständige oberste Landesbehörde oder die von