

Dieter Cansier

Selbstverpflichtung der Wirtschaft und Einhaltung der Mehrwegquote

Die von der Verpackungsverordnung festgelegte Mehrwegquote für Getränke kann bereits seit mehreren Jahren nicht mehr eingehalten werden. Eine vom Bundesumweltminister geplante Novellierung der Verpackungsverordnung ist kürzlich im Bundesrat gescheitert. Warum funktionierte die Selbstverpflichtung der Wirtschaft nicht? War die Verpackungsverordnung in diesem Bereich falsch angelegt?

Die Verpackungsverordnung vom 12. Juni 1991 sieht für Verkaufsverpackungen (ab 1.1.1993) die individuelle Rücknahme- und Verwertungspflicht durch die Verreiber und für Einweg-Getränkeverpackungen die Pfandpflicht vor. Von diesen hoheitlichen Maßnahmen kann sich die Wirtschaft durch Aufbau flächendeckender verbraucherfreundlicher Rücknahmesysteme (sogenanntes Duales System) befreien. Dafür müssen die gleichen Sammel- und Verwertungsquoten eingehalten werden. Für Getränkeverpackungen wird zusätzlich gefordert, daß der Anteil von Mehrwegverpackungen 72% nicht unterschreitet.

Um die hoheitlichen Maßnahmen abzuwenden, ist die Wirtschaft auf Initiative der Spitzenverbände zwei Selbstverpflichtungen eingegangen. Sie hat die Duale System Deutschland GmbH (später AG) gegründet (im September 1990), und sie hat versprochen, die Zielquote für Mehrwegbehältnisse einzuhalten. Die Aufgabe des DSD besteht im Aufbau und Betrieb einer Entsorgungsinfrastruktur für das getrennte Sammeln, Sortieren und stoffliche Verwerten von gebrauchten Verkaufsverpackungen. Diese Selbstverpflichtung bezieht sich auf die Verwertung von Verkaufsverpackungen aller Art. Die DSD wurde von den Landesumweltministerien 1993 genehmigt. Damit war zugleich die eine der beiden Bedingungen für den Wegfall des Pflichtpfandes für Einwegdosen und -flaschen entfallen (§ 9 Abs. 1 VerpackV). Besondere institutionelle Vorkehrungen für die Erfüllung der 72 Prozentquote wurden von der Regierung nicht verlangt und auch nicht

getroffen. Die Zielquote wurde 1992 deutlich überschritten, so daß mit der Genehmigung des DSD auch das Pflichtpfand ausgesetzt – also die Selbstverpflichtung „Mehrweg“ von der Regierung anerkannt – wurde.

Die beiden Selbstverpflichtungen

Das System der Rücknahme und Verwertung funktioniert einwandfrei, der geforderte Mehrweganteil wird dagegen seit 1997 unterschritten. Nach den Zielverletzungen von 1997 und 1998 sieht die Verpackungsverordnung nun die Einführung der Pfandpflicht für diejenigen Getränke vor, die ihre Mehrweganteile gegenüber dem Referenzjahr 1991 unterschritten haben. Das sind Bier, Mineralwasser und Wein.

Die allgemeinen Rahmenbedingungen waren für beide Selbstverpflichtungen die gleichen. Die Zusagen wurden von den Spitzenverbänden der Wirtschaft und der DSD abgegeben. Die Unternehmen sind dagegen keine bindenden Verpflichtungen eingegangen. Ihre Teilnahme an den Selbstverpflichtungen ist freiwillig. Sie werden in dem Augenblick zu Beteiligten, in dem sie Zeichennutzungsverträge für den Grünen Punkt mit dem DSD abschließen. Lizenznehmer sind für industriell befüllte Verpackungen in der Regel die Konsumgüterhersteller und Importeure, für Serviceverpackungen die Verpackungshersteller, -importeure oder -großhändler bzw. direkt große Handelsunternehmen. Der Handel ist stets indirekt einbezogen, weil durch das Duale System nicht nur für die Hersteller, sondern auch für den Handel die individuelle Rücknahme und Pfandpflicht entfällt. Der Kreis der Beteiligten an beiden Zusagen umfaßt also die Wirtschaftsverbände, das DSD, die Hersteller und den Handel.

Woran liegt es, daß das Duale System hinsichtlich der Selbstverpflichtung „Verwertung“ erfolgreich arbeitet, die Mehrwegzusage dagegen gescheitert ist? Das Kernproblem betrifft die Freiwilligkeit des Verhal-

Prof. Dr. Dieter Cansier, 60, ist Lehrstuhlinhaber für Volkswirtschaftslehre an der Universität Tübingen und Mitglied des Beirats Umweltpolitische Gesamtrechnung beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU).

tens der Hersteller und Handelsunternehmen. Es konnte im einen Fall gelöst werden, im anderen Fall gelang dies nicht. Dem Grünen Punkt haben sich nahezu alle Hersteller angeschlossen, bei der Zurückdrängung der Einwegdosen und -flaschen waren die Anstrengungen der Wirtschaft dagegen unzureichend.

Druckmittel des Staates

Erfahrung und Theorie lehren, daß ohne staatliche Druckmittel Selbstverpflichtungen nicht zuverlässig funktionieren. Weil die Vereinbarungen zwischen Regierung und Wirtschaft rechtlich unverbindlich sind, fehlt das Sanktionsmittel der Haftung¹. Dafür bedarf es eines Ersatzes. Das typische Druckmittel besteht darin, daß sich die Regierung vorbehält, die Freistellung von der hoheitlichen Maßnahme bei absehbarer Nichterfüllung der Selbstverpflichtung zu widerrufen.

Die Sanktionsdrohung allein genügt nicht, sie muß auch glaubwürdig sein. Dazu sind gewisse Mindestabsicherungen erforderlich:

- Die Vereinbarung sollte nachprüfbar – quantitative – Umweltziele und feste Erfüllungsfristen vorsehen. Nur dann ist eine Erfolgskontrolle für die Regierung möglich. Beide Selbstverpflichtungen erfüllen diese Anforderungen.
- Das Sanktionsmittel sollte der Wirtschaft von Anfang an bekannt sein, so daß sie sich darauf einstellen und die Drohung ernstnehmen kann. Auch diese Bedingung ist erfüllt, denn die Voraussetzungen des Widerrufs der Freistellung von der hoheitlichen Maßnahme sind in der Verpackungsverordnung geregelt.
- Es sollte ein laufendes Monitoring bestehen, das der Regierung frühzeitig ein eventuelles Scheitern der Selbstverpflichtung anzeigt. Die Wirtschaft kann dann nicht sicher sein, daß ein Defektieren unbemerkt und folgenlos bleiben wird. Je später die Kontrollen einsetzen oder greifen, um so länger zieht die Wirtschaft Vorteile aus der Freistellung und um so größer ist der Anreiz, nichts zu tun.

In diesem Punkt weist die Selbstverpflichtung „Mehrweg“ Mängel auf. Der Zielwert von 72% ist jährlich einzuhalten. Der Widerruf soll ausgesprochen werden, wenn in zwei aufeinanderfolgenden Jahren nach Feststellung im Bundesanzeiger die Zielquote unterschritten worden ist. Das Problem besteht in der langen Prüffrist. Sie addiert sich nach den Vorschriften der Verpackungsverordnung auf ca. fünf Jahre. So wurde erst Anfang des Jahres 2001 die zweite Unter-

schreitung des Zielwertes für 1998 festgestellt. Die Pfandpflicht müßte dann im zweiten Halbjahr 2001 eingeführt werden. Diese lange Verzögerung fördert bei den Unternehmen die Haltung, mit Vermeidungsanstrengungen „auf Zeit“ zu spielen. Die Aufschiebung kostenreicher Maßnahmen bringt ihnen nicht nur Zinsvorteile, sondern vermindert auch die Wahrscheinlichkeit, daß die Regierung nach so langer Zeit noch zu ihrer Sanktionsmaßnahme stehen wird. Neue ökonomische und politische Umstände mögen zu einer Neubewertung des Instrumentariums führen und bei Handel und Industrie die Erwartung von Nachverhandlungen der Verpackungsverordnung wecken, wozu die aktuelle Diskussion reichlich Anschauungsmaterial liefert.

Um glaubwürdig agieren zu können, müßte die Regierung in der Lage sein, bereits innerhalb der Zweijahresfrist ein zuverlässiges Bild über den Erfüllungsgrad der Vereinbarung zu erlangen. Das ist bei so kurzfristigen Zielen angesichts der unvermeidlich langen Prüffristen für den Getränkebereich nicht möglich. Das DSD liefert dagegen zeitnah im Mai mit dem sogenannte Mengestromnachweis die Verwertungsdaten für das Vorjahr.

Freifahrerverhalten

Die Wirtschaft hätte unter sich eine Einigung darüber herbeiführen müssen, welche Getränkehersteller und Handelsunternehmen ihre Einweganteile in welchem Umfang reduzieren. Die Organisation der Umsetzung einer Selbstverpflichtung kann am Freifahrerverhalten, an unvereinbaren Vorstellungen über eine faire Verteilung der Lasten und am Fehlen geeigneter Koordinierungsinstrumente scheitern. Ökonomen sehen den wichtigsten Grund für das Scheitern im Freifahrerverhalten. Bei diesem Verhalten möchte der Unternehmer ohne eigenes Dazutun in den Genuß der Aussetzung der individuellen Rücknahme- und Pfandpflicht kommen. Freifahren ist für eigennützige Unternehmen dann rational, wenn sie nicht damit rechnen müssen, durch eigenes Nicht-Kooperieren die Selbstverpflichtung zu gefährden.

Dieser Motivation will der Staat durch seine Sanktionsdrohung entgegenwirken. Wenig kann er dabei gegenüber den einzelnen Herstellern ausrichten. Deren Zahl ist sehr groß. Die einzelne Unternehmung wird sich durch die Sanktionsdrohung nicht angesprochen fühlen. Dafür ist sie im Gesamtkontext zu klein und unbedeutend. Als Adressaten der Sanktionsdrohung kommen die Wirtschaftsverbände und die großen Handelsketten in Betracht. Bei der Zusage „Verwertung“ ist die Einbindung nahezu aller Unternehmen in das Duale System gelungen. Dieses war entscheidend auf das Verhalten der großen Handelsketten zurückzu-

¹ Vgl. zu einer spieltheoretisch orientierten Analyse und Abschätzung der Selbstverpflichtungen Klimaschutzklärung der deutschen Wirtschaft und Duales System D. Cansier: Freifahrerverhalten und Selbstverpflichtungen im Umweltschutz, in: Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht, 24. Jg., 2001, H. 2, S. 209 ff.

führen. Auf sie hat die staatliche Sanktionsdrohung nachdrücklich gewirkt. Sie haben sich untereinander abgesprochen, Produkte, die nicht mit dem Grünen Punkt versehen sind, aus ihrem Sortiment zu nehmen.

Diese Auslistungsdrohung zeigte durchgreifende Wirkung. Die Gesamtzahl der Lizenznehmer belief sich Ende 1999 auf 18 666². Mehrere günstige Umstände sind hier zusammengekommen. Die Handelsketten hatten ein gemeinsames Interesse an der Abwendung der individuellen Rücknahmepflicht, und sie besitzen eine starke Machtstellung gegenüber den Herstellern. Außerdem kamen sie wegen ihrer Größe nicht umhin, die Sanktionsdrohung ernst zu nehmen. Schließlich wurde dieses Boykottverhalten vom Bundeskartellamt toleriert und nicht als wettbewerbswidrig eingestuft.

Für die Selbstverpflichtung „Mehrweg“ treffen wichtige dieser Bedingungen nicht zu. Die Interessen der großen Handelsunternehmen sind gegensätzlich (klassische Handelsketten, Discounter). Außerdem geht es nicht einfach um die vollständige Auslistung von Einweg aus den Sortimenten, sondern um begrenzte unternehmensdifferenzierte Reduzierungen. Boykottmaßnahmen müßten sich auf Teilmengen beziehen und selektiv auf einzelne Getränkehersteller ausgerichtet sein. Außerdem fehlt ein Kennzeichen analog dem Grünen Punkt, das für Dritte die Beteiligung eines Getränkeherstellers an der Selbstverpflichtung „Mehrweg“ signalisieren würde. All diese Anforderungen lassen sich schwer erfüllen.

Das DSD hat lediglich indirektes Interesse an der Vermeidung des Pflichtpfandes. Betroffen ist es insofern, als durch die Einführung des Zwangspfandes die Lizenzentnahmen stärker zurückgehen als die Kosten³. Das DSD verfügt nur über das Instrument der Lizenzentgelte für den Grünen Punkt. Diese verhindern aber Freifahren nicht. Indem die Getränkehersteller Lizenzverträge abgeschlossen haben, tragen sie zwar dazu bei, die Selbstverpflichtung „Verwertung“ zu erfüllen, sie leisten aber noch keinen Beitrag zur Selbstverpflichtung „Mehrweg“. Das DSD kann also die Sanktionsdrohung der Regierung nicht über eigene Sanktionsmittel weitergeben. Sie kann nur Appelle an die Lizenznehmer richten, Anstrengungen zur Stabilisierung der Mehrwegquote zu unternehmen.

Regelung für Selbstentsorger

Auch ist es dem Staat nicht möglich, kooperative Unternehmen gegen Freifahrer zu unterstützen, wie es bei der Selbstverpflichtung „Verwertung“ mit Hilfe der Institution der Selbstentsorger geschehen ist. Die

Auslistungsdrohung der Handelsketten erreichte dort nicht die kleinen selbstverpackenden Händler (Bäcker, Metzger u.ä.). Da es für sie bzw. für die Hersteller der Serviceverpackungen keine Nachweispflicht über die individuelle Rücknahme und Verwertung gab, nutzen sie dies, um ihre Verpackungen kostenlos vom DSD mitentsorgen zu lassen. Für die großen Handelsketten entstand ein doppelter Wettbewerbsnachteil. Sie mußten die Entsorgung ihrer eigenen Verpackungen und die der Freifahrer finanzieren. Sie drohten deshalb der Regierung mit dem Austritt aus dem Dualen System, falls nicht Änderungen der Verpackungsverordnung zur Verhinderung von Freifahrerverhalten vorgenommen würden. Dies geschah mit der Novellierung der Verpackungsverordnung vom 28. August 1998. Die Hersteller der Serviceverpackungsmaterialien müssen nun die gleichen Rücknahme- und Verwertungsquoten und Nachweispflichten erfüllen.

Mit dieser Regelung für Selbstentsorger praktiziert die Regierung ein Ausschlußprinzip⁴. Nur derjenige ist von der individuellen Rücknahmepflicht befreit, der sich einem Dualen System anschließt⁵. Mit dieser Regelung scheint das Freifahrerproblem beim Dualen System vom Tisch zu sein. Seit der Novellierung sowie seit der unmittelbar danach angekündigten und Anfang 1999 eingeführten Kürzung der Lizenzentgelte um 9,5% erhöhte sich die Gesamtzahl der Lizenznehmer bis Ende 1999 um mehr als 3000 Neukunden (mit 352 Neukunden aus dem Sektor Getränkeverpackungen)⁶. Bei der Selbstverpflichtung „Mehrweg“ ist ein solcher Ausschluß nicht durchführbar. Wer seine Lizenzgebühr bezahlt hat und Freifahrer im Getränkebereich ist, den trifft die Pfandpflicht nicht. Die Regierung kann nicht wissen, wer sich an der Selbstverpflichtung beteiligt und wer nicht und hat deshalb auch keine Handhabe gegen Freifahrer.

² Vgl. Der Grüne Punkt, Duales System Deutschland-AG: Geschäftsbericht 1999, S. 20.

³ Vgl. Der Grüne Punkt, a.a.O., S. 10.

⁴ Vgl. hierzu D. Cansier: Selbstverpflichtungen der Wirtschaft im Umweltschutz, in: Diskussionspapiere zu Staat und Wirtschaft des Europäischen Zentrums für Staatswissenschaften und Staatspraxis. Freie Universität Berlin, Humboldt-Universität zu Berlin, Technische Universität Berlin, 24/2001.

⁵ Um die Einhaltung der Bestimmungen aus der Verpackungsverordnung zu sichern, führt das DSD in Abstimmung mit den Umweltbehörden der Städte und Länder sogenannte City- und Store-Checks durch, bei denen die Kennzeichnung von Verkaufsverpackungen, die Hinweise zur Rücknahme in den Geschäften und die korrekte und vollständige Lizenzierung überprüft werden. Vgl. Der Grüne Punkt, a.a.O., S. 26.

⁶ Vgl. Der Grüne Punkt, a.a.O., S. 20 und 25.

Module des modernen ökonomischen Denkens

Behrends

Neue Politische Ökonomie

Systematische Darstellung und kritische Beurteilung ihrer Entwicklungslinien

Das Lehrbuch ist als Einführung in die Neue Politische Ökonomie konzipiert und liefert einen umfassenden Überblick zu dieser Thematik. Dabei werden die verschiedenen Theorien der Neuen Politischen Ökonomie methodisch dargestellt und ihre Entwicklungslinien kritisch beurteilt.

- Theorie der Demokratie
- Theorie der Bürokratie
- Theorie kollektiver Entscheidungen
- Theorie des politischen Unternehmers
- Theorie der politischen Organisation
- Theorie der Regulierung
- Theorie des rent-seeking
- Neue Institutionenökonomik
- Theorie politischer Konjunkturzyklen

Das Kurzlehrbuch liefert Studierenden der Wirtschaftswissenschaften an Universitäten, Fachhochschulen und Akademien eine kompakte und fundierte Einführung in die Neue Politische Ökonomie.

WiSo

Kurzlehrbücher

Reihe Volkswirtschaft

Sylke Behrends
Neue Politische Ökonomie

Verlag Vahlen

Von Dr. Sylke Behrends, Oldenburg
2001. XII, 280 Seiten.
Kartiert DM 48,- /
ab 1. 1. 2002 € 25,-
ISBN 3-8006-2505-9

FAX-COUPON

— Expl. 3-8006-2505-9
Behrends - Neue Politische Ökonomie
2001. Kartiert DM 48,-/ab 1. 1. 2002 € 25,- zzgl. Vertriebskosten

Name/Firma _____
Straße _____
PLZ/Ort _____
Datum/Unterschrift _____ B/120363

Sie haben das Recht, die Bestellung innerhalb von 14 Tagen nach Lieferung zu widerrufen. Der Widerruf bedarf keiner Begründung, hat jedoch schriftlich, auf einem anderen dauerhaften Datenträger oder durch Rücksendung der Ware an Ihren Buchhändler oder an den Verlag Vahlen, c/o Nördlinger Verlagsauslieferung, Augsburg/er Straße 67a, 86720 Nördlingen, zu erfolgen. Zur Fristwahrung genügt die rechtzeitige Absendung des Widerrufs oder der Ware. Bei einem Warenwert unter DM 80,- liegen die Kosten der Rücksendung beim Rücksender.

Bitte bestellen Sie bei Ihrem Buchhändler oder beim:



Versagen der Verbände

An der Selbstverpflichtung „Mehrweg“ sind wesentlich die Verbände beteiligt. Deshalb richtet sich die staatliche Sanktionsdrohung entscheidend gegen sie. Sie müßten ein besonderes Interesse daran gehabt haben, ein System zur Umsetzung der Selbstverpflichtung aufzubauen und gegebenenfalls gegen Freifahrer vorzugehen. Zu einer Einrichtung wie die DSD bzw. einem analogen Regelwerk ist es aber nicht gekommen.

Die Selbstverpflichtung „Verwertung“ verlangte von der Wirtschaft eine Vorleistung, den Aufbau eines flächendeckenden Entsorgungs- und Verwertungssystems. Der Aufbau begann im September 1990. Erst nachdem die Landesumweltministerien das System genehmigt hatten, verzichtete der Staat auf die Einführung der individuellen Rücknahmepflicht. Die Mehrweg-Selbstverpflichtung kam damit gleichzeitig zustande, ohne daß die Wirtschaft besondere Anstrengungen zur Sicherung der Zielquote unternehmen mußte. Die Zusage ist nicht als Element in die DSD integriert worden. Ihre Einhaltung wird nicht als Aufgabe des DSD angesehen. Die Mehrweganteile waren zunächst durch die Business-as-usual-Entwicklung erfüllt. Die Quoten betragen 1992 73,54% und 1993 73,55%. Ab 1994 ging die Quote deutlich zurück. Die Zahlen sind: 1994: 72,87%, 1995: 72,27%, 1996: 72,21%, 1997: 71,33%, 1998: 70,13% und 1999: 69% (geschätzt) sowie 2000: etwa zwischen 66% und 66,5%. Die Wirtschaft hatte seit 1990 genügend Zeit, um sich auf die geforderte Mehrwegquote einzustellen. Das ist nicht geschehen.

Aktivitäten der Branche

Die Aktivitäten der Branchen richteten sich in der kritischen Situation 1994 weniger auf die Stützung der Mehrwegquote, als auf ihre Abschaffung. Als die Tendenz erkennbar schien, daß die 72 Prozentquote der Verpackungsverordnung künftig ernsthaft in Gefahr geraten könnte, legten Getränkeindustrie und Handel der Bundesregierung am 25. November 1995 ein freiwilliges Sofortmaßnahmenprogramm zur „Stützung der Mehrwegquote“ vor: Anhebung der Endverbraucherpreise für Dosen um 10 Pfennig je Dose und Verwendung der Einnahmen zur Bekämpfung des Littering-Problems und für werbliche Maßnahmen zur Förderung der Mehrwegsyste-me, außerdem die allgemeine Zusage, sich gemeinsam darum zu bemühen, den Absatz von Getränken in Mehrwegverpackungen so zu fördern, daß deren Anteil die Mehrwegquote nicht unterschreitet.

Das Angebot stand unter dem Vorbehalt, daß die Bundesregierung die Sonderregelung für Getränkeverpackungen bei der anstehenden Novellierung der

Verpackungsverordnung streicht und durch flexiblere Instrumente ersetzt⁷. Der Bundesregierung wurde die Entscheidung durch das Bundeskartellamt abgenommen, das diese Initiative als Verstoß gegen das GWB und gegen den EG-Vertrag wertete⁸.

Als es zu spät war, sind Anstrengungen zur Stützung von Mehrweg unternommen worden. Defizite traten bei Bier (starke Zunahme des Anteils der Dosen) und bei Mineralwasser auf. Um die schwindende Mehrwegquote zu stärken, führte die Mineralwasserbranche 1999 die leichte PET-Pfandflasche ein, was in 2000 zu einer Erhöhung der PET-Mehrwegflaschen gegenüber 1999 um sieben Prozentpunkte führte⁹. Auch die vom Zwangspfand bedrohten Bierbrauer starteten Versuche mit neuen Verpackungen. Neue leichte Bierkästen sollen die Biertrinker von der Dose abhalten.

Warum es zu keiner Einigung kam

Die Einhaltung der Selbstverpflichtung hätte die Einigung über Begrenzungen von Einweg sowohl bei den Getränkeherstellern als auch bei den Handelsunternehmen erfordert. Warum ist es dazu nicht gekommen? Mehrere Gründe sind dafür maßgebend gewesen:

Die Einzelverbände sind nicht direkt in die Verhandlungen über die Vereinbarungen mit der Regierung einbezogen gewesen und haben deshalb auch keine eigenen Zusagen gemacht. Richtgröße könnten für sie die Mehrweganteile für die einzelnen Getränkeverpackungen im Referenzjahr 1991 gewesen sein, denn bei einem Scheitern der Selbstverpflichtung trifft es diejenigen Getränke, die ihre Quote unterschritten haben. Jedoch ist für die einzelne Branche unsicher, ob die durchschnittliche Mehrwegquote erfüllt sein wird, wenn sie sich selbst an ihre sektorale Quote hält. Außerdem besteht die Erwartung, daß ein Überschreiten der eigenen Quote durch positive Entwicklungen bei anderen Getränken ausgeglichen werden wird (Situation des Gefangenendilemmas). Die Branchen haben sich nicht auf diese Quoten als Zielwerte geeinigt. Sie haben keine expliziten Zusagen gemacht, wie es beispielsweise bei der Klimaschutzzerklärung der Fall war. Die Verbände haben sich also nicht bereits im Stadium der Vereinbarung in besonderer Weise gebunden. Sie fühlten sich deshalb auch wenig verpflichtet, Druck auf ihre Mitglieder auszuüben, Einwegverpackungen zu vermeiden.

Das Konzept der durchschnittlichen Mehrwegquote reagiert empfindlich auf sektorale Defizite. Bereits die drei Sektoren Bier, Mineralwasser und Wein haben

das System scheitern lassen, obwohl in den anderen Sektoren die Referenzwerte von 1991 überschritten wurden. Das System ist nur haltbar bei umfassender Kooperation aller Handels- und Herstellersektoren. Es darf keine wichtigen Ausreißer geben. Diese Anforderung – zusammen mit der genauen Einhaltung einer bestimmten quantitativen Zielgröße – ist schwer erfüllbar, und zwar vor allem aus drei Gründen: Die Verbände sind unabhängig, so daß kooperative Verbände nicht über Mittel und Macht verfügen, anderen Verbänden Vorschriften zu machen und sie zu kooperativem Verhalten zu zwingen. Außerdem sind die Interessen zwischen und in den Branchen sehr unterschiedlich. Großabfüller, Handelsketten und Discounter präferieren Einweg, die mittelständischen Brauereien und der Getränkefachhandel sind für Mehrweg, die Mineralbrunnen und der klassische Lebensmittelhandel haben ein gleiches Interesse an beidem. Schließlich wären feste Quoten zwischen den Getränkesektoren zu starr. Sie könnten den Änderungen der Präferenzen und der technischen Entwicklung sowie den preisbedingten Substitutionsvorgängen zwischen den Getränken nicht Rechnung tragen und müßten deshalb von Zeit zu Zeit neu festgelegt werden – ein kompliziertes und konfliktreiches Unterfangen.

Weil die Verbände keine definitiven Zusagen für ihre Sektoren gemacht haben, fehlt auch im Innenverhältnis ein Zielkriterium, an dem sich eine Umsetzungsregel für die Verbandsmitglieder orientieren könnte. Interne Abgaben mit pauschaler Rückführung der Mittel, Zertifikate oder differenzierte Quoten fallen damit von vornherein als mögliche Steuerungsmittel weg. Die Regel könnte nur lauten: „Jeder möge nach seinen wirtschaftlichen Möglichkeiten Einweg vermeiden.“ Eine solche Regel ist aber unverbindlich und überläßt die Gesamterfüllung der Selbstverpflichtung eher dem Zufall. Auch kooperativ gesinnte Unternehmen werden sich bei dieser losen Koordination mit der Auslistung von Einweg zurückhalten. Und für Freifahrer gibt es keine Widerstände, weil es bei dieser Regel nahezu unmöglich ist, sie zu identifizieren.

Als expliziter Lenkungsmechanismus zugunsten von Mehrweg kommen vor diesem Hintergrund nur die Lizenzentgelte des DSD in Betracht. Sie verteuern Einwegbehältnisse und vermindern dadurch den Preisnachteil von Mehrweg. Das fördert die Substitution zugunsten Mehrweg. Weil aber die kollektive Sammlung deutlich billiger ist als die individuelle Rücknahme, bleibt Einweg weiterhin billiger als Mehr-

⁷ Vgl. Umwelt, Eine Information des Bundesumweltministeriums, Nr. 1/1996, S. 36 ff.

⁸ Vgl. A. Finckh: Regulierte Selbstregulierung im Dualen System, Baden-Baden 1998, S. 131 f.

⁹ Vgl. <http://www.mineralwasser.com>, 5.6.2001.

weg. Deshalb dürfte der Substitutionsanreiz nur gering sein. Grundsätzlich sind Lizenzentgelte nicht als Steuerungsinstrumente für ein quantitatives ökologisches Ziel geeignet, weil sie in ihrer Höhe an den Sammelkosten und nicht systematisch an den Kosten der ökologischen Zielerreichung orientiert sind.

Schluß

Die Politik der Sicherung einer bestimmten Mehrwegquote für Getränkeverpackungen in Verkettung mit dem Dualen System eignet sich nicht für das Instrument der Selbstverpflichtung. Grundlegende Erfolgsbedingungen, die Freifahren verhindern und eine funktionsfähige Organisation der Realisierung ermöglichen, sind nicht erfüllbar. Die Selbstverpflichtung „Verwertung“ funktioniert einwandfrei, weil die großen Handelsketten zusammenstehen und ihre Macht gegenüber den Konsumgüterherstellern ausspielen, weil ein schnell überprüfbares Sammel- und Verwertungssystem aufgebaut werden mußte, weil mit dem System der Lizenzentgelte ein einfaches und faires Koordinationsinstrument zur Verfügung steht und weil der Staat mit dem Institut der Selbstentsorger unterstützend eingreifen konnte. Alle diese Bedingungen liegen bei der Selbstverpflichtung „Mehrweg“ nicht vor und sind hier auch kaum erfüllbar.

Nach dem Scheitern der Selbstverpflichtung strebt die Regierung eine Novellierung der Verpackungsverordnung an¹⁰. Sie gibt darin die Quotenphilosophie auf. Das neue Konzept unterscheidet zwischen ökologisch vorteilhaften und ökologisch nicht vorteilhaften Getränkeverkaufsverpackungen¹¹. Die Regelungen sehen vor:

- Für alle nicht ökologisch vorteilhaften Getränkeverpackungen wird ein Zwangspfand in Höhe von mindestens 0,25 Euro je Verpackung und ab einem Füllgewicht von mehr als 1,5 l mindestens 0,5 Euro erhoben, und zwar auf allen Handelsstufen.
- Befreit vom Zwangspfand sind Getränkeverpackungen, die durch das Duale System entsorgt werden.
- Ausgenommen von der Befreiung sind die Verpackungen für Bier, Mineralwasser, Erfrischungsgetränke mit Kohlensäure und Fruchtsäfte (einschließlich Gemüsesäfte und andere Getränke ohne Kohlensäure).
- Dem Zwangspfand unterliegen auch alle nicht ökologisch vorteilhaften Einweggetränkeverpackungen, die von Selbstentsorgern als Hersteller und Händler vertrieben werden.

Mit diesen Regelungen ist die Selbstverpflichtung „Mehrweg“ aufgehoben. Die Regierung vertraut auf das Zwangspfand. Das neue Ziel ist bescheidener. Es will dem weiteren Vordringen von Einwegverpackungen entgegenwirken. Man hofft, daß Abfüller, Handel

und Verbraucher genügend Anreize erhalten werden, um „wieder verstärkt auf Mehrweg zu setzen“. Außerdem zählt man auf die höhere Verwertungsquote und die qualitative Verbesserung der Verwertung durch sortenreine Sammlung der im Pfandsystem zurückgenommenen Verpackungen. Schließlich möchte die Regierung die Beeinträchtigung des Straßen- und Landschaftsbildes durch weggeworfene Getränkeverpackungen beseitigen und die Kommunen damit entlasten. Die Politik setzt sich also kein konkretes quantitatives ökologisches Ziel mehr. Das Mittel selbst wird zum Ziel. Wenn die Bundesregierung bei Einführung des Zwangspfandes in 2002 mit einer durchschnittlichen Verteuerung der Einwegdosen und -flaschen von 1,84 Pfennig rechnet¹², dann erscheint es sehr fraglich, ob diese geringfügige Verteuerung tatsächlich deutliche Substitutionsprozesse zugunsten von Mehrweg auslösen wird.

Dieser Reformvorschlag gehört bereits der Vergangenheit an, nachdem der Bundesrat den Gesetzentwurf am 13. Juli 2001 abgelehnt hat. Er befürwortet die Einführung einer neuen Selbstverpflichtung der Wirtschaft. Handelsverbände, Ernährungsindustrie und Großhandelsunternehmen sollten sich in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag verpflichten, jährlich 250 Mill. DM zu zahlen, um für Mehrweg zu werben und Müll einzusammeln. Sie sollten außerdem eine Vertragsstrafe zahlen, wenn jährlich weniger als 24,5 Mrd. Liter Bier, Mineralwasser, Erfrischungsgetränke mit Kohlensäure und Fruchtsäfte in ökologisch vorteilhaften Verpackungen und davon weniger als 21,5 Mrd. Liter in Mehrwegverpackungen abgefüllt werden. Wenn die Mindestabfüllmengen in zwei aufeinanderfolgenden Jahren nicht erreicht werden, würde zudem das Zwangspfand automatisch wiederaufleben.

Die alte Selbstverpflichtung soll also durch eine neue ersetzt werden. Als zusätzliches Druckmittel gegenüber dem aktuellen Recht fungiert die Vertragsstrafe. Mit Interesse wird man verfolgen, ob es den Verbänden unter diesen veränderten Bedingungen gelingen wird, ein wirksames System der Selbstorganisation zur Stabilisierung des Anteils ökologisch freundlicher Getränkeverpackungen aufzubauen. Die Bundesregierung steht nun vor der Entscheidung, ob sie den Vorschlag der Länder aufgreift oder am bisherigen Recht festhält.

¹⁰ Vgl. Zweite Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung (Entwurf), Bonn, den 14. April 2001.

¹¹ Ökologisch vorteilhafte Getränkeverpackungen sind Mehrweggetränkeverpackungen, Getränkekartonverpackungen und Getränke-Polyethylen-Schlauchbeutel-Verpackungen.

¹² Vgl. BMU und BMWi: Bericht an das Bundeskanzleramt. Schätzung der Kosten bei Einführung eines Pflichtpfandes auf Einweg-Getränkeverpackungen, Berlin, den 18.1.2001, S. 4.