

Schutz von Getränkemehrwegsystemen –

Aufarbeitung fachlicher Grundlagen
anlässlich der Aufhebung der Getränkeziele
durch den Verfassungsgerichtshof

Walter Hauer

159



Wien, 2003
ISBN 3-7062-0079-1

Informationen zur Umweltpolitik
Nr 159

Schutz von Getränkemehrwegsystemen – Aufarbeitung fachlicher Grundlagen anlässlich der Aufhebung der Getränkeziele durch den Verfassungsgerichtshof

Walter Hauer



Zu beziehen bei: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien
Prinz-Eugen-Straße 20-22
A-1040 Wien
Tel.: ++43 (0) 1 -501 65/ 2424
Fax: ++43 (0) 1 -501 65/ 2105
e-mail: ingrid.lipsky@akwien.at
<http://www.akwien.at>

Auftraggeber: Amt der Salzburger Landesregierung
Abteilung 16 – Umweltschutz
Michael-Pacher-Straße 36
A-5010 Salzburg

Kontakt: Wilfried Mayr
Tel.: ++43 (0) 662 – 8042/4461
Fax.: ++43 (0) 662 – 8042/4167
e-mail: wilfried.mayr@salzburg.gv.at
<http://www.land-sbg.gv.at>

Auftraggeber: Amt der Wiener Landesregierung
Magistratsabteilung 22 – Umweltschutz
Ebendorferstraße 4
A-1082 Wien

Kontakt: Mag Gerald Kroneder
Tel.: ++43 (0) 1 – 4000/88311
Fax.: ++43 (0) 1 – 4000/9988311
e-mail: kro@m22.magwien.gv.at
<http://www.wien.at/ma22>

Auftraggeber: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien
Abteilung Umwelt und Verkehr
Prinz-Eugen-Straße 20-22
A-1040 Wien

Kontakt: Mag Werner Hochreiter
Tel.: ++43 (0) 1 -501 65/ 2624
Fax: ++43 (0) 1 -501 65/ 2105
e-mail: werner.hochreiter@akwien.at
<http://www.akwien.at>

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdruckes, der Entnahme von Abbildungen, der Funksendung, der Wiedergabe auf photomechanischem oder ähnlichem Wege und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten.

© 2003, by Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte, 1041 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20-22
Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme
Ein Titeldatensatz für diese Publikation ist bei Der Deutschen Bibliothek erhältlich

Medieninhaber, Herausgeber, Vervielfältiger: Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte, Prinz-Eugen-Straße 20-22, 1041 Wien. Die in den "Informationen zur Umweltpolitik" veröffentlichten Artikel geben nicht notwendigerweise die Meinung der Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte wieder.

Vorwort

Verpackungsabfälle bzw ihre Vermeidung standen an der „Wiege“ des 1990 inkraftgetretenen österreichischen Bundesabfallwirtschaftsgesetzes (AWG 1990) geradezu symbolhaft für die neuen Herausforderungen, nicht nur moderne technische Anforderungen für die Erfassung und Behandlung von Abfällen zu regeln, sondern – gemäß dem Vorsorge- und Verursacherprinzip – auch Maßnahmen zur Abfallvermeidung zu treffen. Die große mediale Präsenz der damaligen Debatte stand sicherlich in keinem rationalen Verhältnis zur tatsächlichen ökologischen Bedeutung dieses Sektors. Wahr aber war und ist, dass Getränkeverpackungen und ihre Abfälle einen bedeutenden Anteil der Haushalts(verpackungs)abfälle ausmachen und mit „Mehrwegsystemen“ eine verglichen mit anderen Abfallströmen höchst „einfache“ Abfallvermeidungsmassnahme zur Verfügung steht. Entsprechende Massnahmen liegen daher nahe.

Nicht ganz den „hohen“ Zielen von § 1 AWG 1990 Rechnung tragend konnten sich die damaligen Regierungsparteien allerdings nur auf eine Zielbestimmung für Getränkeverpackungen, die später Teil der Verpackungszielverordnung geworden ist, einigen. Freiwillige Maßnahmen der Wirtschaft – so das damalige Credo – sollten sicherstellen, dass die für die einzelnen Getränkebereiche vorgegebenen „Mehrwegquoten“ auch tatsächlich erreicht werden. Wie das konkret und im einzelnen hätte vorgehen sollen, konnte schon damals niemand sagen. Neben Glaube und Hoffnung hätten nämlich nur entsprechende Absprachen der betroffenen Branchen eine planmäßige Zielerreichung sicherstellen können. Solche Absprachen hat aber offenbar niemand ernsthaft angestrebt. Zudem enthielten die Getränkeziele für einen derart „dornenvollen“ Weg viel zuwenig Drohpotential. So muß es auch nicht verwundern, dass die Mehrweganteile in den Folgejahren kontinuierlich abgenommen haben, bis Umweltminister Molterer Ende 2000 – der drohenden Zielverfehlung zuvorkommend – die Getränkeziele gleichsam „5 vor 12“ entsprechend abgeschwächt hat.

Im Oktober 2002 hat der Verfassungsgerichtshof (VfGH) mit Erkenntnis¹ (V 82/01-13 vom 8. Oktober 2002) die novellierten Getränkeziele mit deutlichem und unmissverständlich missbilligendem Ton aufgehoben). So hat der VfGH festgehalten, dass eine Herabsetzung der Abfallvermeidungsquote jedenfalls die Feststellung voraussetzt, dass die festgesetzten Ziele nicht erreicht worden sind. Dies sei unterblieben. Zudem wäre das nach § 8 AWG 1990 vorgesehene Verfahren einzuhalten gewesen. Und schließlich kritisch resümierend: *„Es kann angesichts derart mangelhafter Entscheidungsgrundlagen auch nicht verwundern, dass, wie dem vorgelegten Verordnungsakt (GZ: 32 3510/9-III/2 U/00) zu entnehmen ist, eine Auseinandersetzung mit den Stellungnahmen zum Entwurf der*

¹ V 82/01-13 vom 8. Oktober 2002; vergleiche dazu den Volltext des Erkenntnisses im Anhang.

Verpackungszielverordnungsnovelle 2000 unterblieben ist, wiewohl in diesen Stellungnahmen § 2 der dann verordneten Novelle zur VerpackungszielVO u.a. von allen Bundesländern (mit Ausnahme Kärntens), dem Österreichischen Gemeindebund und dem Österreichischen Städtebund zum Teil nachhaltig kritisiert und abgelehnt wurde“ (S. 24 des Erkenntnisses). Auch die Bundesarbeitskammer hat diesen Entwurf heftigst kritisiert. Ein Bundesland, namentlich die Wiener Landesregierung hat schlußendlich geklagt und recht erhalten, allerdings mit dem Wermutstropfen, dass mangels entsprechender verfassungsgesetzlicher Grundlage die vorher in Geltung gestandenen Bestimmungen nicht wieder aufleben konnten². Alleine um die alte, unbeanstandet gebliebene Rechtslage wiederherzustellen, hätte es einer neuen Verordnung des Umweltministers bedurft. Derartiges ist bekanntermaßen bislang unterblieben, wiewohl vom VfGH einer „Anregung des zuständigen Bundesministers folgend für das Außerkrafttreten der aufgehobenen Bestimmung eine Frist bis 31. März 2003 gesetzt (wurde), um nicht bis zum Inkrafttreten einer neuen Regelung eine Abfallvermeidungsquote für Getränkeverpackungen zur Gänze zu entbehren,“.

Das Amt der Salzburger Landesregierung, die Magistratsabteilung 22 der Stadt Wien und die Bundesarbeitskammer haben diese beklagenswerte Sach- und Rechtslage zum Anlaß genommen, einige Fragen in diesem Zusammenhang im Wege einer gemeinsam beauftragten Studie vom Technischen Büro Hauer näher untersuchen zu lassen, die hier vorgelegt wird³.

Werner Hochreiter

Wien, am 10 Dez 2003

² Derartiges legt Art 140 Abs 6 Bundes-Verfassungsgesetz, allerdings eben nur für Gesetze fest. Diese Bestimmung lautet in der geltenden Fassung: „(6) Wird durch ein Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes ein Gesetz als verfassungswidrig aufgehoben, so treten mit dem Tag des Inkrafttretens der Aufhebung, falls das Erkenntnis nicht anderes ausspricht, die gesetzlichen Bestimmungen wieder in Wirksamkeit, die durch das vom Verfassungsgerichtshof als verfassungswidrig erkannte Gesetz aufgehoben worden waren. In der Kundmachung über die Aufhebung des Gesetzes ist auch zu verlautbaren, ob und welche gesetzlichen Bestimmungen wieder in Kraft treten.“ Für Verordnungen existiert keine vergleichbare Vorschrift.

³ Die wesentlichen Ergebnisse haben Wiens Umweltstadträtin Dipl. Ing. Isabella Kossina, Salzburgs Umwelt-Landsrat Dr. Othmar Raus und Dipl. Ing. Dr. Wolfgang Lauber von der Bundesarbeitskammer im Rahmen einer gemeinsamen Pressekonferenz am 8. Mai 2003 präsentiert; vergleiche dazu den Volltext der Presseunterlage im Anhang.

Inhaltsverzeichnis

1. Einführung	1
1.1 Fragestellung.....	1
1.2 Datenquellen.....	2
2. Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse	3
3. Entwicklung der Anteile an Einweg- und Mehrweg-Getränkeverpackungen in Österreich	5
4. Massen an Getränkeverpackungen	9
4.1 Kunststoff-Getränkeverpackungen	9
4.2 Glas-Getränkeverpackungen	11
4.3 Metall-Getränkeverpackungen.....	12
4.4 Getränkeverbundkartons	13
4.5 Leichtverpackungen für Getränke.....	14
5. Messmethoden	15
5.1 Messungen zur Zielerreichung 1993, 1997.....	15
5.1.1 Prognose 1993	15
5.1.2 IUT & Regioplan 1997.....	18
5.1.2.1 Methodik der Marktanalysen.....	20
5.1.2.2 Umrechnung der Abfüllvolumina in Verpackungsgewichte	20
5.1.2.3 Methodik der abfallseitigen Erhebungen	21
5.2 Freiwillige Selbstverpflichtung.....	22
5.3 Vergleich der Messmethoden	25
6. Hinweise zur Zielerreichung / Zielverfehlung	27
6.1 Ziele gemäß Verpack-Ziel-VO in der Fassung BGBl. 1996/649	27
6.2 Ziele gemäß Verpack-Ziel-VO in der Fassung BGBl. 2000/426	29
6.3 Ziele gemäß Freiwilliger Selbstverpflichtung	32
7. Entwicklung der Zielvorgaben	35
8. Entwicklungen in Deutschland	37
8.1 Entwicklung der Mehrwegquote.....	37
8.1.1 1991 bis 2001	37
8.1.2 Entwicklung seit Einführung des Einweg-Pfandes	38
8.2 Verwertungsquoten für Einwegverpackungen	39
8.3 Vergleich der Mehrweganteile in Deutschland und Österreich	39

8.4 Messmethode in Deutschland	42
9. Entwicklung des Verpackungsverbrauches und der Recyclingquoten von Verkaufsverpackungen in Deutschland	45
10. Ökobilanz.....	49
Anhang 1	
Fragen und Antworten zum „Dosenpfand“	53
Anhang 2	
Ökologische Lenkungswirkung bei einer Pflichtbepfandung von Einweg-Getränkeverpackungen	65
Anhang 3	
Beispiele für Reaktionen der Wirtschaft in Deutschland und Österreich	85
10.1 Coca-Cola	85
10.2 Vöslauer	89
Anhang 4	
Aufhebung der Getränkeziele durch den Verfassungsgerichtshof (V82/01-13 vom 8.10.2002).....	91
Anhang 5	
Pressekonferenz am 8. Mai 2003	117
Nachwort	121

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Entwicklung des Anteiles an Mehrweggebinden an der Gesamtabfüllung von Getränken (Wässer, Limonade, Bier und Fruchtsaft)	5
Abb. 2: Entwicklung der Mehrweganteile für verschieden Getränkearten inklusive Großgebinden.....	6
Abb. 3: Entwicklung der Mehrweganteile für verschieden Getränkearten – ohne Großgebinde.....	7
Abb. 4: Kunststoff-Getränkeverpackungen, getrennt gesammelt und im Restmüll.....	10
Abb. 5: Glas-Getränkeverpackungen, getrennt gesammelt und im Restmüll	11
Abb. 6: Metall-Getränkeverpackungen, getrennt gesammelt und im Restmüll	12
Abb. 7: Getränkeverbundkartons, getrennt gesammelt und im Restmüll.....	13
Abb. 8: Einer Verwertung zugeführte Getränkeverpackungen aus PET und Verbundkarton.....	14
Abb. 9: Methode der Messung der Erreichung der Ziele der Verpack-ZielVO für 1993.....	16
Abb. 10: Beitrag von Mehrwegabfüllung und Verwertung verschiedener Packstoffe zu den Ist-Quoten 1997	29
Abb. 11: Ist-Quote für die Jahre 1997 und 2001 gemäß Quotenrechenmaschine.....	31
Abb. 12: Prognose der stofflichen Verwertung von PET.....	32
Abb. 13: Marktmenge, Sammel- und Verwertungsmengen für PET-Flaschen	33
Abb. 14: Trends für die Marktmenge und die stofflich verwerteten Mengen von PET-Flaschen	34
Abb. 15: Vergleich der Zielvorgaben seit 1991	35
Abb. 16: Entwicklung der Mehrwegquote in Deutschland.....	38
Abb. 17: Vergleich der Mehrwegquoten in Deutschland und Österreich, 2000	40
Abb. 18: Vergleich der Mehrwegquoten in Deutschland und Österreich, 2000 sowie Entwicklungsrichtungen.....	41
Abb. 19: Verpackungsverbrauch in Deutschland.....	45
Abb. 20: Recycling von Verkaufsverpackungen in Deutschland.....	46

Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Wiederverwendungsquoten Ende 1997 sowie Ziele 2000.....	27
Tab. 2: Mehrweganteile bei Getränken, Deutschland 1991 bis April 2001	47
Tab. 3: Unterteilung der Getränkearten 1998 / (Mio l)	66
Tab. 4: Unterteilung der Getränkeverpackungsmengen 1998 / (Angaben in t)	68
Tab. 5: Pflichtpfand-Vorgaben in Schweden / DM pro Gebinde (EW-Gebinde inklusive MWSt; MW-Gebinde exklusive MWSt).....	76

1. Einführung

Die Stadt Wien hat beim Verfassungsgerichtshof Beschwerde gegen § 2 der Ziel-Verordnung Verpackungsabfälle 2000 eingebracht. Im Oktober 2002 hat der Verfassungsgerichtshof auf Grund dieser Beschwerde entschieden, dass die Herabsetzung der Abfallvermeidungsziele infolge fehlender Entscheidungsgrundlagen nicht zulässig gewesen sei. Für § 2 der Ziel-VO ist daher ein Ersatz zu schaffen.

1.1 Fragestellung

Die vorliegende Unterlage hat die Aufgabe, zu folgenden Fragen fachliche Grundlagen bereitzustellen:

1. *Wie müsste die Feststellung einer Zielerreichung bzw. Zielverfehlung durch das BMLFUW erfolgen und welche Daten sind dafür notwendig? Welche Methodik wäre anzuwenden?*
2. *Ist die vom BMLFUW bisher verwendete „Methodik“ geeignet (tauglich und hinreichend) um diese Feststellungen zu treffen?*
3. *Welche Methoden wurden im Vergleich dazu in der BRD bei der Ermittlung der Ein- und Mehrwegquoten angewandt?*
4. *Welche Erfahrungen gibt es in der BRD zur nachträglichen Feststellung einer Zielerreichung bzw. Zielverfehlung?*
5. *Ist die vorgeschlagene Methodik (Pkt. 1) auch für eine Feststellung der Ziele 2000 im Jahr 2003 geeignet (also rückwirkend)?*
6. *Welche Indizien gibt es aus der Literatur bzw. Studien oder anderen Quellen, dass die Ziele erfüllt bzw. verfehlt wurden?*
7. *Gibt es aktuelle Daten zur Entwicklung im Bereich Einweg- bzw. Mehrweg-Getränkeverpackungen?*
8. *Gibt es Daten über die insgesamt in Österreich in Verkehr gebrachten Verpackungsmengen?*
9. *Wenn nein, welche Daten wären hierfür auf welchem Wege zu ermitteln?*

Die Fragen werden in sechs Blöcken behandelt, und zwar:

- Entwicklung der Anteile an Einweg- und Mehrweg-Getränkeverpackungen in Österreich
- Massen an Getränkeverpackungen
- Messmethoden
- Hinweise zur Zielerreichung / Zielverfehlung
- Entwicklung der Zielvorgaben
- Entwicklungen in Deutschland

1.2 Datenquellen

Die wichtigsten Unterlagen und Datenquellen für die im vorliegenden Bericht dargestellten Grundlagen sind:

ARGEV: Leistungsberichte 1998 bis 2001

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit Deutschland, Homepage www.pfandpflicht.info

FHAnalytik GmbH: Überprüfung der Restmengenziele 2001, Endbericht zur Kontrolle der Restmengenziele von Abfällen an sonstigen Verpackungen

Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung (GVM): Einweg- und Mehrwegverpackung von Getränken, Jahresreihen 1980 – 2000, Wiesbaden 2002

IUT/Regioplan: Wiederbefüllung, Verwertung und energetische Nutzung von Getränkeverpackungen 1997

Land Steiermark Abfallwirtschaft: Restmüllanalysen 1998

Magistrat Stadt Wien Magistratsabteilung 48: Altstoff- und Systemmüllanalyse Wien 1997/98

Prognos: Wiederbefüllung, Verwertung und energetische Nutzung von Getränkeverpackungen 1993

TBHauer: „Feststellung der deponierten Verpackungsrestmengen in Österreich und Einhaltung der Restmengenziele 1998 gemäß VerpackVO“ sowie „Messung der Zusammensetzung des Hausmülls in Österreich und der Verpackungsanteile im Sperr- und Gewerbemüll durch bundesweite Müllanalysen“, im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie, 1999

TBHauer: Amt der NÖLreg (Hrsg.): Restmüllanalysen in Niederösterreich 2001/2002

Wirtschaftskammer Österreich: 1. Umsetzungsbericht zur Freiwilligen Selbstverpflichtung zur Wiederbefüllung und umweltgerechten Verwertung von Getränkeverpackungen, Juni 2001

Wirtschaftskammer Österreich: 2. Umsetzungsbericht zur Freiwilligen Selbstverpflichtung zur Wiederbefüllung und umweltgerechten Verwertung von Getränkeverpackungen, Juni 2002

2. Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

Die wichtigsten Ergebnisse werden anhand des Fragekataloges dargestellt.

1. *Wie müsste die Feststellung einer Zielerreichung bzw. Zielverfehlung durch das BMLFUW erfolgen und welche Daten sind dafür notwendig? Welche Methodik wäre anzuwenden?*

Es wäre jene Methodik anzuwenden, die für die Jahre 1993 und 1997 von Prognos bzw. IUT/Regioplan angewendet wurden.

2. *Ist die vom BMLFUW bisher verwendete „Methodik“ geeignet (tauglich und hinreichend) um diese Feststellungen zu treffen?*

Die für die Messung der Zielerreichung 1993 und 1997 eingesetzten Methoden sind tauglich und hinreichend, die Ist-Werte festzustellen und den Zielen gegenüberzustellen.

3. *Welche Methoden wurden im Vergleich dazu in der BRD bei der Ermittlung der Ein- und Mehrwegquoten angewandt?*

In Deutschland wurden ähnliche Erhebungen durchgeführt wie in Österreich für 1993 und 1997.

4. *Welche Erfahrungen gibt es in der BRD zur nachträglichen Feststellung einer Zielerreichung bzw. Zielverfehlung?*

Eine Zielerreichung kann immer nur ex post überprüft werden. Erst nach Ablauf der Messperiode stehen die erforderlichen Daten zur Verfügung.

5. *Ist die vorgeschlagene Methodik (Pkt. 1) auch für eine Feststellung der Ziele 2000 im Jahr 2003 geeignet (also rückwirkend)?*

Die für die Messungen 1993 und 1997 eingesetzten Methoden könnten auch im Jahr 2003 für die Feststellung der Istwerte in vergangenen Perioden (z.B. 2001) verwendet werden.

6. *Welche Indizien gibt es aus der Literatur bzw. Studien oder anderen Quellen, dass die Ziele erfüllt bzw. verfehlt wurden?*

Aufgrund der Ist-Daten für die Messperiode 1997, den Zielen für 2000 und den zu beobachtenden Marktentwicklungen ist davon auszugehen, dass die Ziele 2000 gemäß Verpack-Ziel-VO 1996/649 zumindest für die Getränkearten „Wässer“ und „Milch“ nicht

erreicht wurden. Weiters ist auf Basis der verfügbaren Daten davon auszugehen, dass auch die Ziele gemäß Verpack-Ziel-VO 2000/426, geltend ab 2001, nicht erreicht wurden.

7. *Gibt es aktuelle Daten zur Entwicklung im Bereich Einweg- bzw. Mehrweg-Getränkeverpackungen?*

In den Umsetzungsberichten zur freiwilligen Selbstverpflichtung werden jährlich aktuelle Daten veröffentlicht.

8. *Gibt es Daten über die insgesamt in Österreich in Verkehr gebrachten Verpackungsmengen?*

Daten zu in Verkehr gesetzten Massen an Getränkeverpackungen werden nicht periodisch veröffentlicht. Es bestehen ausreichend Daten für das Jahr 1998. Für PET werden Daten in den Umsetzungsberichten zur freiwilligen Selbstverpflichtung veröffentlicht.

9. *Wenn nein, welche Daten wären hierfür auf welchem Wege zu ermitteln?*

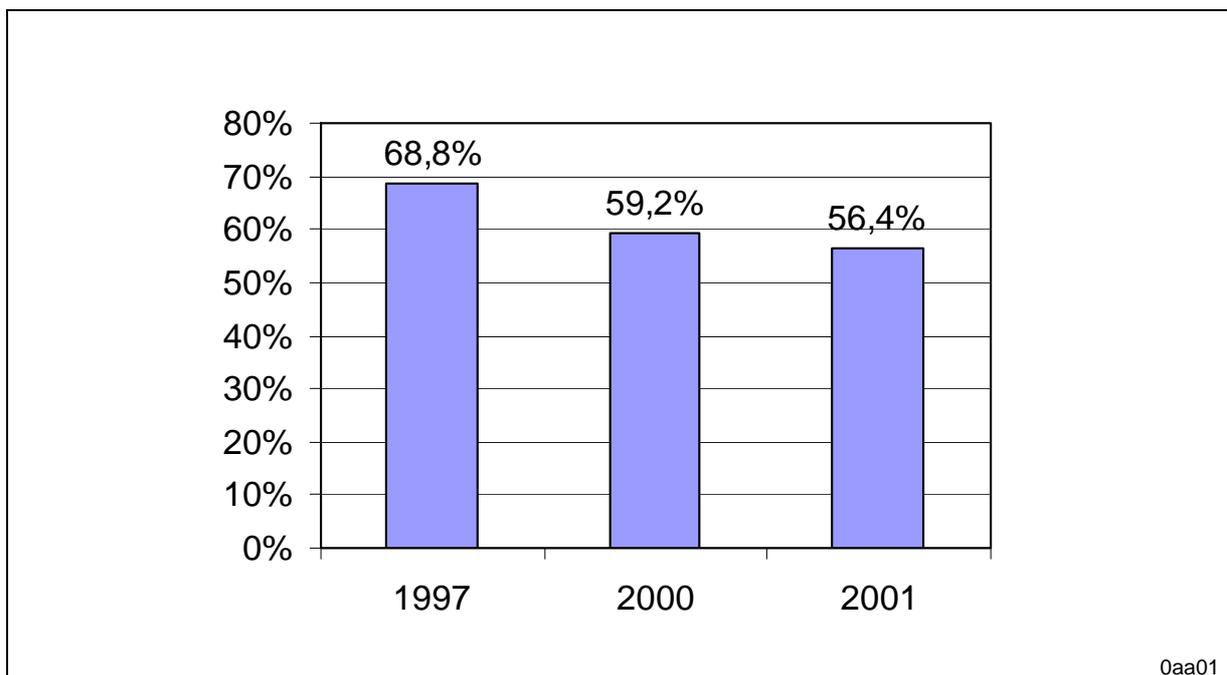
Zur genauen Bestimmung von in Verkehr gebrachten Verpackungsmassen haben sich Kombinationen aus Verpackungs-Marktdaten, Abfüllmengen und abfallwirtschaftliche Erhebungen – Altstoffe und Restmüll – als zielführend herausgestellt.

3. Entwicklung der Anteile an Einweg- und Mehrweg-Getränkeverpackungen in Österreich

Der Anteil der Mehrweggebinde zeigt eine sinkende Tendenz. Seit 1998 sind keine Messergebnisse zu den Getränkearten „Milch“, „Wein“ sowie „Sekt, Spirituosen“ verfügbar.

Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung des Anteiles an Mehrweggebinden im Zeitraum von 1997 bis 2001 als Gesamtwerte für Wässer, Limonaden, Bier und Fruchtsaft. Der Anteil der Gesamtabfüllung in Mehrweggebinden ist in diesen fünf Jahren von rund 69 % auf 56 % zurückgegangen.

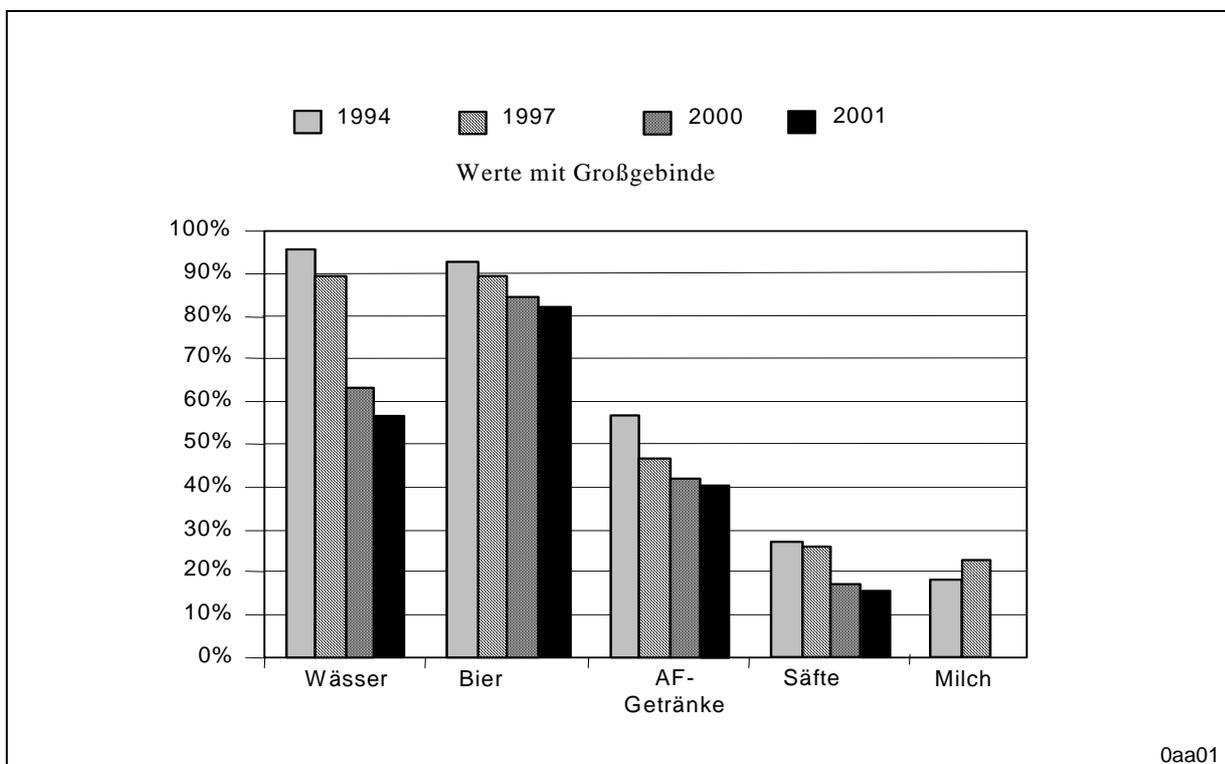
Abb. 1: Entwicklung des Anteiles an Mehrweggebinden an der Gesamtabfüllung von Getränken (Wässer, Limonade, Bier und Fruchtsaft)



Quelle: für 1997: IUT/Regioplan: Wiederbefüllung, Verwertung und energetische Nutzung von Getränkeverpackungen 1997
für 2000 und 2001: Freiwillige Selbstverpflichtung zur Wiederbefüllung und umweltgerechten Verwertung von Getränkeverpackungen – Zweiter Umsetzungsbericht Juni 2002

Für die einzelnen Getränkearten zeigen sich sehr unterschiedliche Entwicklungen. Die stärksten Rückgänge der Mehrweganteile zeigen sich bei den Wässern. Im Zeitraum von 1994 bis 2001 ist der Anteil an abgefüllten Wässern in Mehrweggebinden von etwa 95 % auf rund 55 % zurückgegangen. Rückgänge waren bei allen Getränkearten zu verzeichnen. Der Anstieg bei Milch zwischen 1994 und 1997 ist methodisch bedingt und ist auf eine zusätzliche Erfassung von offen bzw. in Kannen vertriebener Milch zurückzuführen.

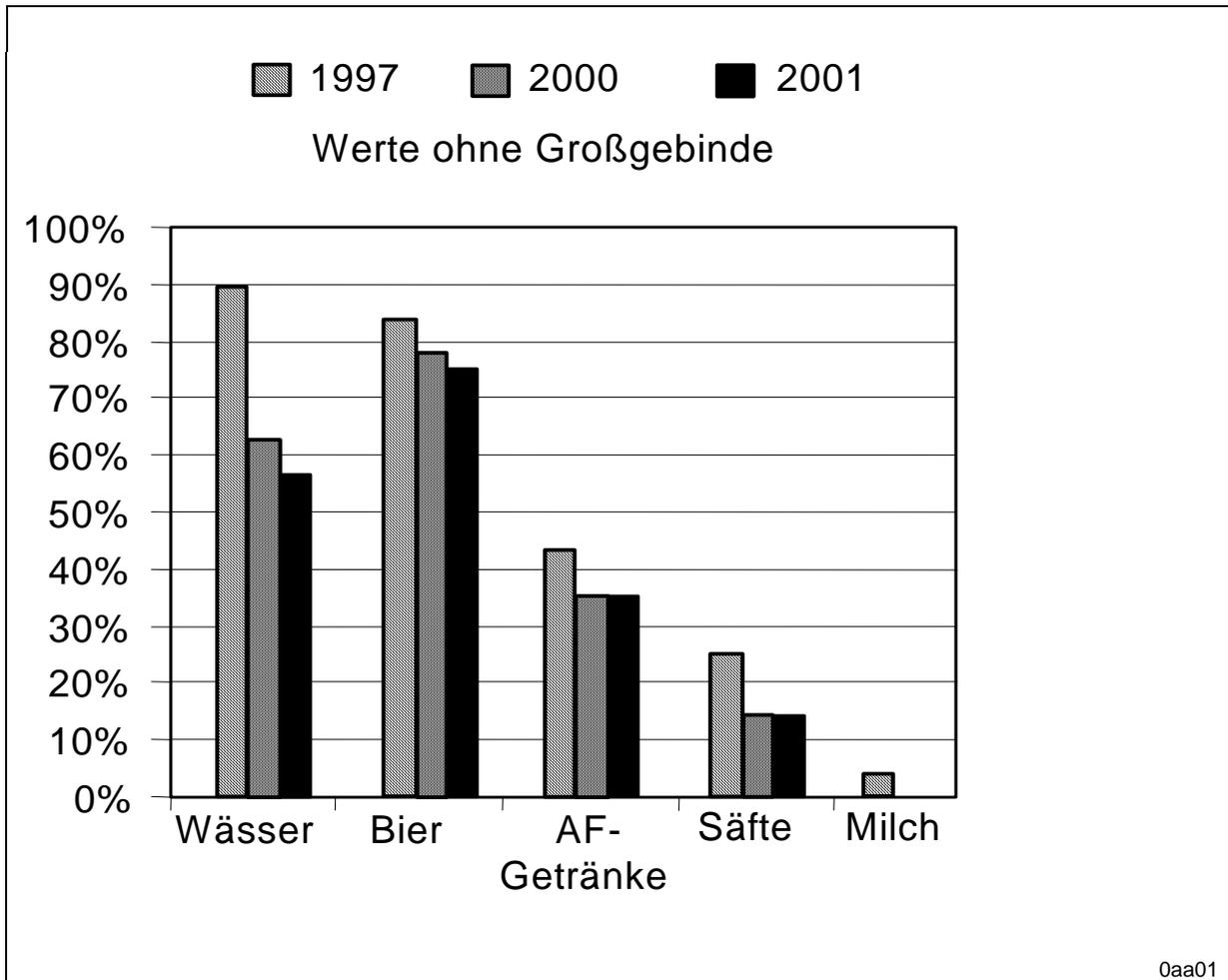
Abb. 2: Entwicklung der Mehrweganteile für verschieden Getränkearten inklusive Großgebinden



Quellen: 1994, 1997: IUT, RegioPlan: Wiederbefüllung, Verwertung und energetische Nutzung von Getränkeverpackungen 1997, in: Schriftenreihe des BMUJF, Band 5/1999.

2000, 2001: Wirtschaftskammer Österreich, Abteilung für Umwelt-, Energie-, und Infrastrukturpolitik: Freiwillige Selbstverpflichtung zur Wiederbefüllung und umweltgerechten Verwertung von Getränkeverpackungen – Zweiter Umsetzungsbericht 6/2002

Abb. 3: Entwicklung der Mehrweganteile für verschieden Getränkearten – ohne Großgebilde



Quellen: 1997: IUT, RegioPlan: Wiederbefüllung, Verwertung und energetische Nutzung von Getränkeverpackungen 1997, in: Schriftenreihe des BMUJF, Band 5/1999.

2000, 2001: Wirtschaftskammer Österreich, Abteilung für Umwelt-, Energie-, und Infrastrukturpolitik: Freiwillige Selbstverpflichtung zur Wiederbefüllung und umweltgerechten Verwertung von Getränkeverpackungen – Zweiter Umsetzungsbericht 6/2002

4. Massen an Getränkeverpackungen

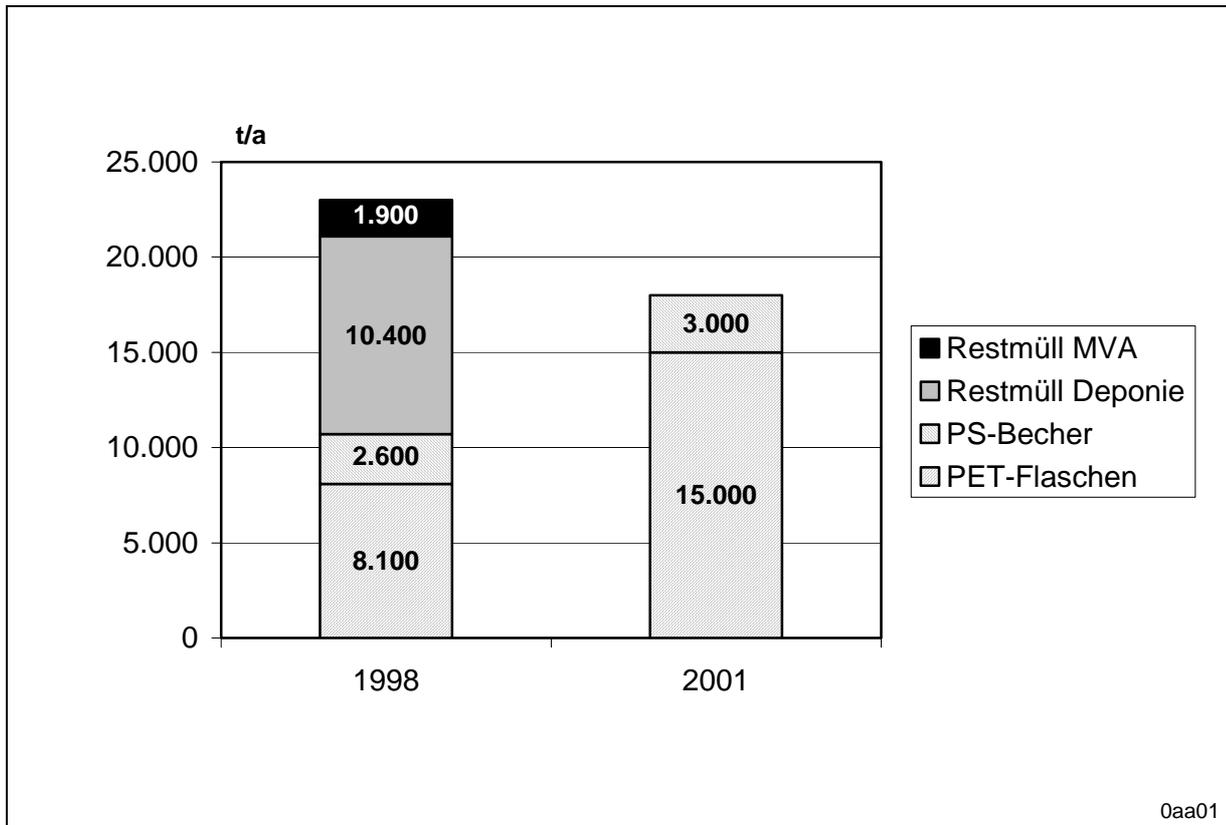
Die Masse an Einweg-Getränkeverpackungen kann am besten für das Jahr 1998 angegeben werden. Nur für dieses Jahr liegen Daten über die Masse an Getränkeverpackungen im Restmüll vor. Über die Masse an Getränkeverpackungen in der getrennten Altstoffsammlung liegen mehrere Angaben vor.

4.1 Kunststoff-Getränkeverpackungen

Im Jahr 1998 wurden etwa 23.000 t an Kunststoff-Getränkeverpackungen als Abfall behandelt. Etwa 47 % aller Kunststoff-Getränke-Verpackungen wurden getrennt gesammelt und einer Verwertung zugeführt, etwa 60 % stofflich und 40 % thermisch. Mit Berücksichtigung der Verbrennung in Müllverbrennungsanlagen wurden 55 Masse-% der Einwegverpackungen „umweltgerecht verwertet oder energetisch genutzt“.

Zum Jahr 2001 ist die Masse an getrennt gesammelten Einweg-Kunststoff-Getränkeverpackungen um rund 70 % angestiegen. Ob damit eine Reduktion der mit dem Restmüll gesammelten Masse verbunden war, kann aufgrund fehlender Messdaten nicht angegeben werden.

Abb. 4: Kunststoff-Getränkeverpackungen, getrennt gesammelt und im Restmüll



0aa01

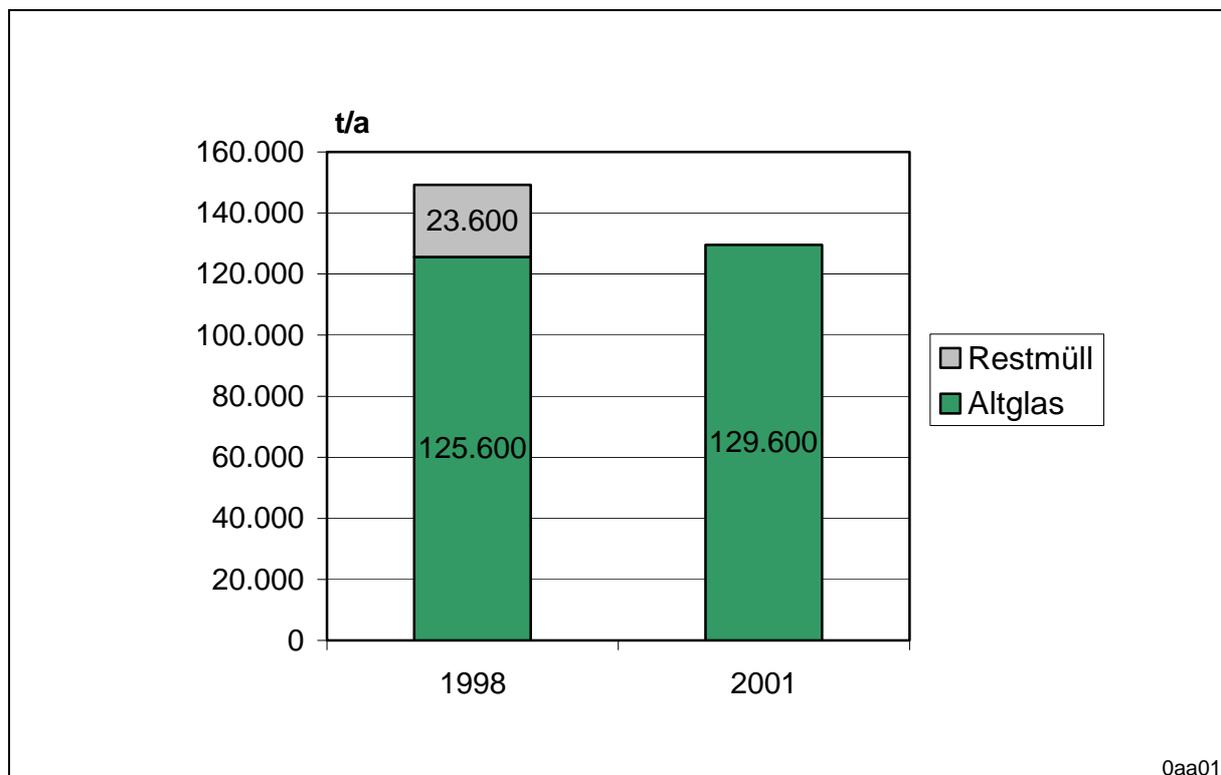
Anmerkung: Werte auf 100 t gerundet

Quelle für Restmüll: TBHauer: „Feststellung der deponierten Verpackungsrestmengen in Österreich und Einhaltung der Restmengenziele 1998 gemäß VerpackVO“ sowie „Messung der Zusammensetzung des Hausmülls in Österreich und der Verpackungsanteile im Sperr- und Gewerbemüll durch bundesweite Müllanalysen“, im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie, 1999

4.2 Glas-Getränkeverpackungen

Im Jahr 1998 betrug der Anteil der getrennt gesammelten und stofflich verwerteten Getränkeverpackungen aus Glas rund 84 %. Die Masse hat sich von 1998 bis 2001 nur unwesentlich verändert. Sie beträgt insgesamt etwa 150.000 t/a.

Abb. 5: Glas-Getränkeverpackungen, getrennt gesammelt und im Restmüll



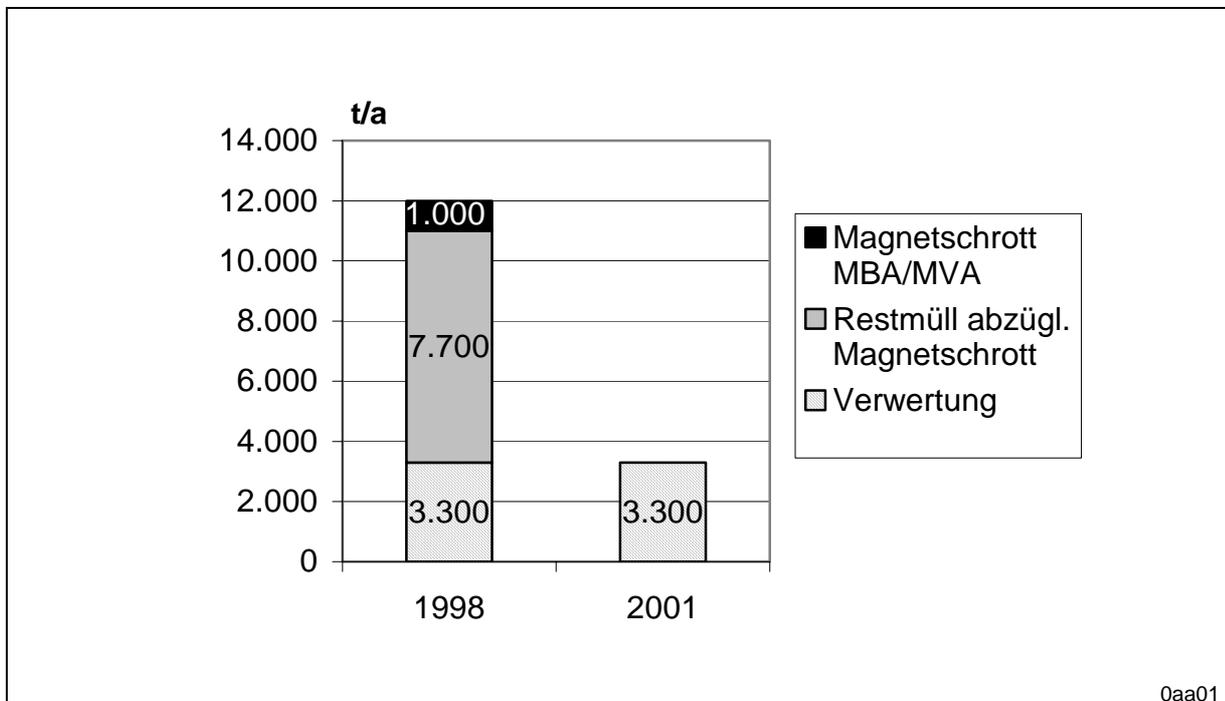
Anmerkung: Werte auf 100 t gerundet

Quelle für Restmüll: TBHauer: „Feststellung der deponierten Verpackungsrestmengen in Österreich und Einhaltung der Restmengenziele 1998 gemäß VerpackVO“ sowie „Messung der Zusammensetzung des Hausmülls in Österreich und der Verpackungsanteile im Sperr- und Gewerbemüll durch bundesweite Müllanalysen“, im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie, 1999

4.3 Metall-Getränkeverpackungen

Im Jahr 1998 wurden rund 36 % der Getränkeverpackungen aus Metall einer Verwertung zugeführt. Die Sammlung erfolgte zum Teil in Form der getrennten Sammlung, zum geringeren Teil über Magnetabscheider aus Müllbehandlungsanlagen. Insgesamt betrug die Masse knapp 12.000 t. Die getrennt erfasste Menge ist von 1998 bis 2001 nahezu unverändert geblieben.

Abb. 6: Metall-Getränkeverpackungen, getrennt gesammelt und im Restmüll



Anmerkung: Werte auf 100 t gerundet

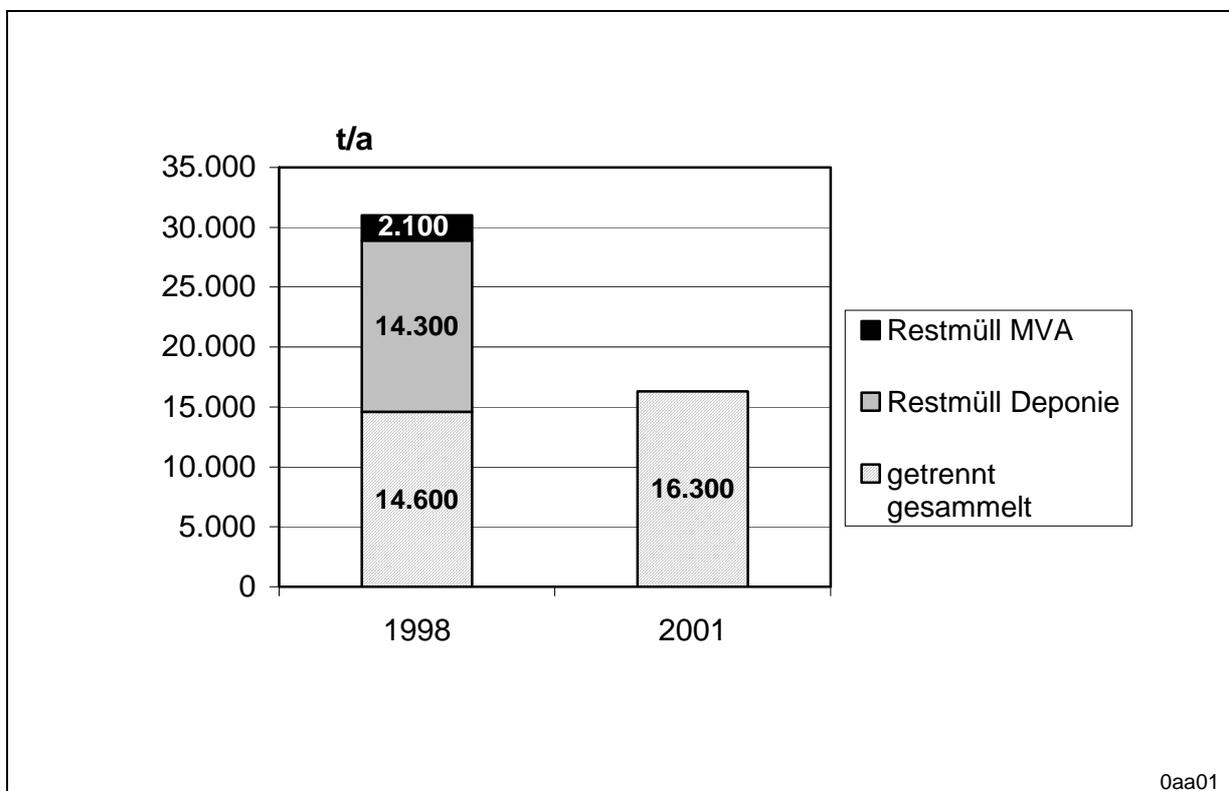
Quelle für Restmüll: TBHauer: „Feststellung der deponierten Verpackungsrestmengen in Österreich und Einhaltung der Restmengenziele 1998 gemäß VerpackVO“ sowie „Messung der Zusammensetzung des Hausmülls in Österreich und der Verpackungsanteile im Sperr- und Gewerbemüll durch bundesweite Müllanalysen“, im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie, 1999

4.4 Getränkeverbundkartons

Im Jahr 1998 betrug die Menge an Getränkeverbundkartons etwa 30.000 t. Davon wurden knapp 50 % getrennt gesammelt. Mit Berücksichtigung der Verbrennung in Müllverbrennungsanlagen wurden 54 Masse-% der Getränkeverbundkartons „umweltgerecht verwertet oder energetisch genutzt“.

Die getrennt gesammelte Menge ist von 1998 bis 2001 um rund 10 % gestiegen.

Abb. 7: Getränkeverbundkartons, getrennt gesammelt und im Restmüll



Anmerkung: Werte auf 100 t gerundet

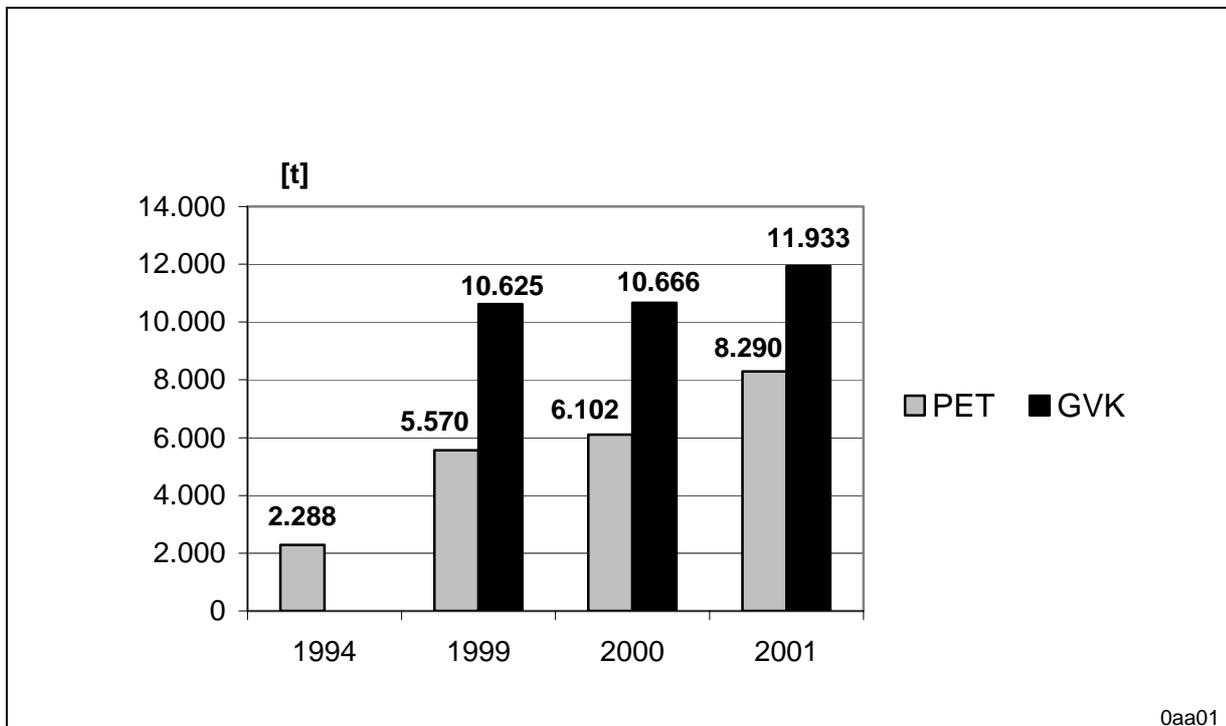
Quelle für Restmüll: TBHauer: „Feststellung der deponierten Verpackungsrestmengen in Österreich und Einhaltung der Restmengenziele 1998 gemäß VerpackVO“ sowie „Messung der Zusammensetzung des Hausmülls in Österreich und der Verpackungsanteile im Sperr- und Gewerbemüll durch bundesweite Müllanalysen“, im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie, 1999

4.5 Leichtverpackungen für Getränke

Von der ARGEV werden Daten über die verwerteten Mengen an Getränkeverpackungen angegeben. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Daten nur PET-Flaschen und Getränkeverbundkartons umfassen. Andere Getränkeverpackungen wie z.B. Polystyrolbecher für Milchprodukte sind in diesen Daten nicht enthalten.

Insbesondere PET-Verpackungen weisen hohe Zuwachsraten auf. Der Zuwachs an getrennt gesammelten PET-Flaschen zwischen 1999 und 2001 betrug 50 % bzw. 2.700 t.

Abb. 8: Einer Verwertung zugeführte Getränkeverpackungen aus PET und Verbundkarton



Quelle: Leistungsbericht der ARGEV 2001, Tab. 12, veröffentlicht unter www.argev.co.at, 20. März 2003

5. Messmethoden

Im folgenden Abschnitt werden die Messmethoden zu den jeweiligen Messperioden dargestellt. Die Methoden zur Messung der Zielerreichung für 1993 und 1997 waren ähnlich. Seit 2001 erfolgt die Messung nicht mehr nach der Verpackungs-Ziel-Verordnung sondern gemäß der freiwilligen Selbstverpflichtung. Mit den geänderten Erfordernissen wurden auch andere Messmethoden angewandt.

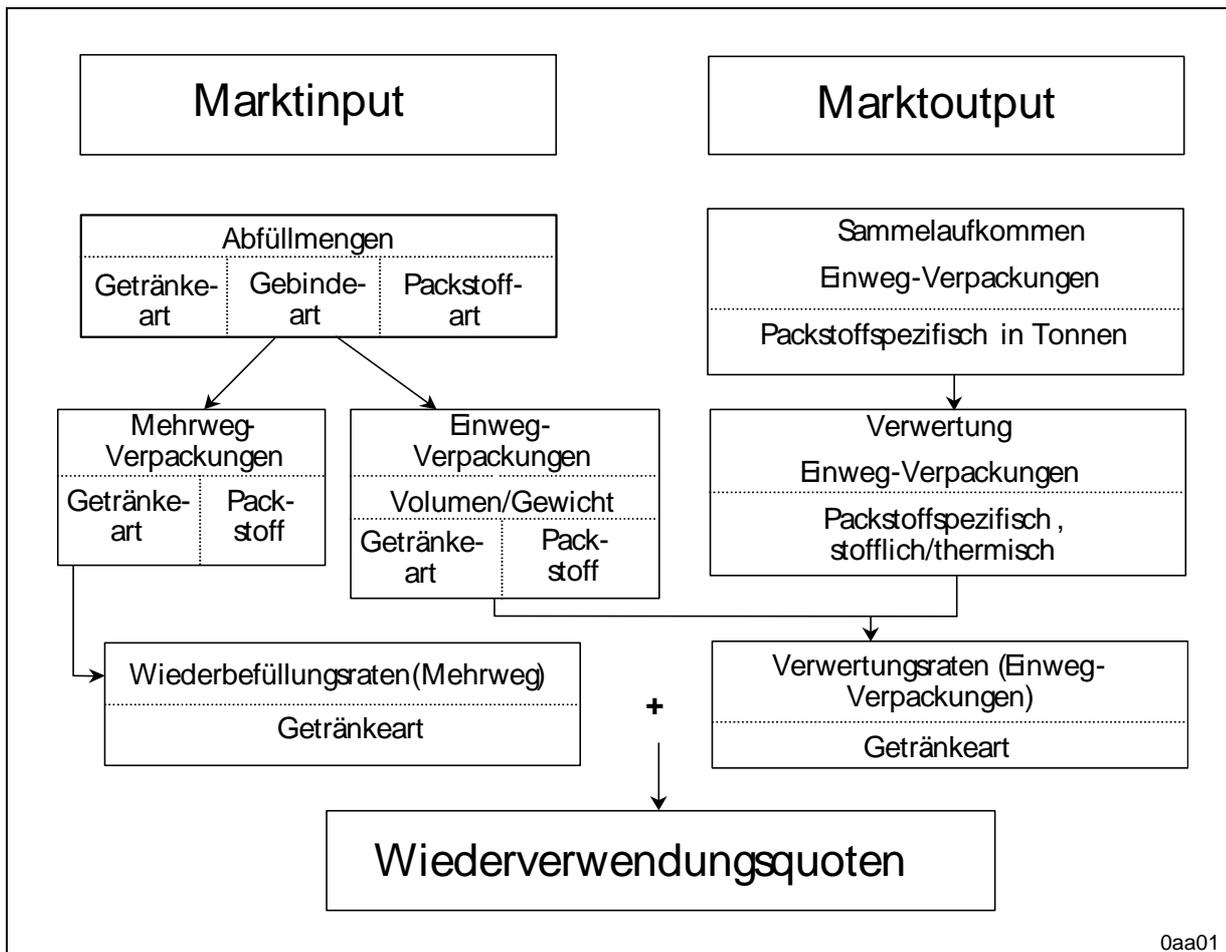
5.1 Messungen zur Zielerreichung 1993, 1997

5.1.1 Prognose 1993

Die Ermittlung der Wiederverwendungsanteile für die in § 2 der Ziel VerpackVO Nr. 646 aufgeführten Getränkearten basiert methodisch auf einem Bündel von Arbeitsschritten, mit denen im Analysezeitraum der inländische Absatz pro Getränkeart, die dabei eingesetzten Gebindearten, das stoffspezifische Sammelaufkommen von Einweg-Getränkeverpackungen und die davon verwerten Anteile (stoffliche/thermische Verwertungen) ermittelt werden. Die Wiederverwendungsanteile pro Getränkeart werden berechnet als Summe aus Wiederbefüllung (Mehrwegverpackungsanteile) plus verwertete Einwegverpackungsanteile.

Die methodische Vorgehensweise ist in der folgenden Abbildung schematisch dargestellt.

Abb. 9: Methode der Messung der Erreichung der Ziele der Verpack-ZielVO für 1993



Hinsichtlich der Methodik des Vorgehens und als Erläuterung zu den Erhebungen und Berechnungen im Rahmen der verschiedenen Arbeitsschritte sind im einzelnen folgende Anmerkungen bedeutsam:

3. Die Erfassung der im Inland abgesetzten Abfüllmengen, des sog. Marktinput, erfolgt differenziert nach
 - a) den in § 2 der ZielVerpackVO Nr. 646 aufgeführten sieben Getränkearten: Wasser, Bier, alkoholfreie Erfrischungsgetränke, Saft, Milch u. flüssige Milchprodukte, Wein, Sekt/Spirituosen;
 - b) den einzelnen Packstoff- und Gebindearten für jede Getränkeart: Mehrweg-Glasflaschen, Einweg-Kunststoffflaschen, Einweg-Metaldosen, Einweg-Kunststoffbecher, Einweg-Verbundkarton

Basis der Berechnungen dieser Marktinput-Statistiken sind die Datenunterlagen der betroffenen Wirtschaftszweige und -verbände (Getränkeverbände, Fachverbände, Agrarmarkt Austria), ferner

die Außenhandelsstatistiken des Österreichischen Statistischen Zentralamtes sowie diverse anderweitige Getränke-Marktanalysen. Der Arbeitsschritt umfaßt die Datenermittlungen, deren Aufbereitungen und Auswertungen sowie verschiedene Plausibilitätsprüfungen der Datengrundlagen.

3. Die Erfassung des Sammelaufkommens von Einweg-Getränkeverpackungen, des sogenannten Marktoutput, erfolgt differenziert nach Packstoffarten: Glasgebinde, PET- und PE-Kunststoff-Flaschen, Aluminium- und Weißblech-Getränkedosen, Getränke-Verbundkarton.

Basis der Berechnungen dieser Marktoutput-Statistiken sind die Datenunterlagen der beteiligten Branchenrecycling-Gesellschaften (ArgeV, AGR, Öko-Box-Ges.). Dieser Arbeitsschritt umfaßt neben den Datenermittlungen und -auswertungen vor allem umfangreiche Plausibilitätsprüfungen, materialspezifische Analysen und Kontrollrechnungen.

Von besonderer Bedeutung ist dabei der Umstand, dass die Sammlungen von Getränkeverpackungen überwiegend nicht separat durchgeführt werden und dass eine direkte Zuordnung des Sammelaufkommens zu den einzelnen Getränkearten der ZielVerpackVO Nr. 646/§ 2 nicht möglich ist (Ausnahme: Kunststoffbecher und flüssige Milchprodukte). Die gebrauchten Getränkeverpackungen werden zusammen mit anderen Verpackungen bzw. Altstoffen an: Alt-Getränkedosen als Teilfraktion der Dosensammlung, Kunststoffgebinde als Teilfraktion in der Leichtstoffsammlung der ARGEV. Bei den Getränke-Verbundkartons (Packerln) erfolgt die Sammlung der gebrauchten Verpackungen überwiegend separat (Öko-Box-Sammelschienen); ein Teil des Sammelaufkommens von Verbundkartons fällt seit Jahresende 1993 aber auch in der Leichtstoffsammlung der ARGEV an; analoges gilt für die Kunststoffbecher aus dem Bericht der flüssigen Milchprodukte.

Für das methodische Vorgehen resultiert aus diesem Umstand die Notwendigkeit, das Sammelaufkommen in zweifacher Hinsicht zu differenzieren:

Zum einen müssen – mittels geeigneter Analysen – die getränkerelevanten Anteile am jeweiligen packstoffspezifischen Sammelaufkommen festgestellt werden (Anteil der Getränkedosen an der Metallsammlung usw.).

Zum zweiten müssen – wiederum mittels geeigneter Analysen – Zurechnungen des getränkerelevanten packstoffspezifischen Sammelaufkommens auf die einzelnen Getränkearten der Verordnung durchgeführt werden (Anteile der Milchpackerln, der Saftpackerln usw. am Verbundkarton-Sammelaufkommen, etc.)

Es wurden daher diesbezüglich umfangreiche stichprobenartige Analysen des Sammelaufkommens vorgenommen, um auf dieser Basis die erforderlichen stoff- und getränkenspezifischen Anteilsermittlungen und Zurechnungen vornehmen zu können.

3. Die Erfassung und Überprüfung der Verwertung von gebrauchten Einweg-Getränkeverpackungen erfolgte differenziert nach

a) den einzelnen Packstoffarten: Glas, Aluminium, Weißblech, Kunststoff-Flaschen, Kunststoff-Becher und Verbundkarton;

b) den Verwertungspfaden: „stoffliche“ und „thermisch“ Verwertung

Bei diesem Arbeitsschritt waren sowohl die Erfassung der verwerteten Mengen je Pfad als auch die Ermittlung des Ausmaßes der Verwertung (unverwertete Reste, Reject-Anteile) Gegenstand der Analysen.

Die in Verkehr gesetzten inländischen Abfüllmengen werden in Litern, das Sammel- und Verwertungsaufkommen von Getränkeverpackungen hingegen in Tonnen erfaßt und ausgewiesen. Zur Berechnung des Beitrags der Verwertung von Einweg-Getränkeverpackungen werden daher entsprechende Umrechnungen von Litern in Tonnagen vorgenommen. Die Abstimmung über die Form der Umrechnungen erfolgte auf dem Basis-Workshop. Grundlage der Umrechnungen waren eingehende Erhebungen der gebindespezifischen Verpackungsgewichte bei den österreichischen Verpackungsherstellern.

5.1.2 IUT & Regioplan 1997

1) Ermittlung der in Verkehr gesetzten Getränkemenge

Die für diese Untersuchung relevante Menge setzt sich bei allen Getränkearten folgendermaßen zusammen:

Von der in Österreich abgefüllten Menge werden die Exporte abgezogen und die Importe hinzugerechnet – das ergibt die in Österreich konsumierte Menge (Inländer und Touristen).

Naheliegender ist, dass keine genauen Daten über die privaten Importe erhältlich sind. Die Mengen der privaten Importe wurden abgeschätzt und in der Untersuchung berücksichtigt.

Sogenannte „Veredelungsimporte“, das sind importierte Getränke in Großgebinden, die in Österreich in kleiner (z.B. Dosen, Flaschen, ...) abgefüllt werden und daraufhin wieder ins Ausland exportiert werden, wurden nicht in die Untersuchung miteinbezogen.

2) Ermittlung der Packstoffarten und verwendeten Packmittel

Für jede Getränkeart wurden die verschiedenen Packstoffe und die verwendeten Packmittel erhoben. Darauf aufbauend erfolgte der nächste Schritt:

3) Ermittlung der Gebindearten

Die verschiedenen Gebindegrößen wurden ermittelt und festgestellt, welcher Anteil (in Litern) einer Getränkeart in welcher Gebindegröße abgefüllt und in Verkehr gesetzt wurde.

4) Umrechnung in Verpackungsgewichte

Nach Ermittlung der abgefüllten Mengen, des Packmittels und der Gebindegrößen wurden die Verpackungsgewichte ermittelt.

5) Einteilung in Einweg- und Mehrweganteile

Als abschließender Punkt der Verpackungszuordnung erfolgte die Einteilung der Mengen in Einweg- und Mehrweganteile. Die Mehrweganteile können der VO zufolge durch die Wiederbefüllung zur Zielerreichung herangezogen werden.

6) Schwund bei Mehrwegsystemen

Ebenfalls zu berücksichtigen war die Frage nach dem Mehrwegschwund. Hier wurden Getränkehersteller in Österreich, die ca. 70% des Marktes abdecken, über die prozentuelle Höhe dieses Schwundes befragt und danach auf den Gesamtmarkt hochgerechnet.

7) Verwertung und energetische Nutzung der Einweg-Getränkeverpackungen

Über abfallseitige Erhebungen wurden die Mengen an Einweg-Getränkeverpackungen erhoben, die einer umweltgerechten Verwertung und energetischen Nutzung unterzogen worden sind.

Anmerkung: Die Verbrennung von Einweg-Getränkeverpackungen in den Müllverbrennungsanlagen Wien und Wels wurden als energetische Nutzung gewertet, da die Energie genutzt wird.

8) Quotenermittlung

Aus der Ermittlung der in Verkehr gesetzten Mengen der Verpackungen, der wiederbefüllten Mehrwegverpackungen und den Mengen an verwerteten und energetisch genutzten Einwegverpackungen wurde die Gesamtquote für den Bemessungszeitraum und das Jahr 1997 ermittelt.

5.1.2.1 Methodik der Marktanalysen

Die Ermittlung der Daten erfolgte über verschiedene Datenquellen:

- Es wurden möglichst viele Daten von Getränkeherstellern und Importeuren direkt ermittelt, um hier mit Zahlen aus erster Hand operieren zu können. Diese Ermittlungen waren aber nicht immer zielführend, da nicht alle Getränkehersteller genaue Absatzdaten veröffentlichen. Aus diesem Grund wurden in einem zweiten Schritt Informationen von
- Interessenverbänden, wie dem Getränkeverband und der AMA und von
- öffentlichen Institutionen, wie dem ÖSTAT und dem Landwirtschaftsministerium eingeholt.

Darüber hinaus wurde auch in

- Fachpublikationen und anderen Printmedien Material gesichtet

Diese mehrfache Datenermittlung wurde zur Absicherung der Informationen durchgeführt. Zudem wurden die bekanntgegebenen Daten auf Plausibilität geprüft. Durch diese Datenbeschaffung aus verschiedenen Quellen, die zum Teil auch verschiedene Interessen haben, kann dem Vorwurf der Einseitigkeit entgegengetreten werden.

Weiters wurden auch Expertengespräche mit Vertretern der verschiedenen Institutionen geführt.

5.1.2.2 Umrechnung der Abfüllvolumina in Verpackungsgewichte

Abfüllvolumina

Bei der Ermittlung der Abfüllvolumina wurde darauf geachtet, dass möglichst alle Getränkedaten bereits in Liter umgerechnet gesammelt wurden. Bei Getränkegruppen, wo das fallweise nicht möglich war (z.B. bei verschiedenen Milchprodukten) mußten die Gewichtsangaben erst in Volumangaben umgerechnet werden. Die Umrechnung erfolgte individuell nach den verschiedenen spezifischen Gewichten der betroffenen Getränkeklassen.

Verpackungsgewichte

Im Bereich der Verpackungen gab es im Vergleich zu 1994 keine wesentlichen Veränderungen der Packstoffarten. Bei den Einwegverpackungen kamen folgende Packstoffe bzw. Packmittel zur Anwendung:

- Einwegglas
- Getränkedosen aus Aluminium und Weißblech
- Kunststoffflaschen aus PET und PE
- Kunststoffbecher aus PS und PP
- Verbundkarton

In den letzten 4 Jahren kam es zu zahlreichen Neuentwicklungen und Produktinnovationen, die einen direkten Vergleich der Verpackungsgewichte von 1994 und 1997 nicht sinnvoll erscheinen lassen, da im Abschlußbericht von 1994 nur Durchschnittsgewichte der gängigsten Gebindearten angeführt wurden. Da es aber besonders im Einwegbereich in den letzten Jahren zu einer großen Vielfalt an neuen Gebindeformen kam und 1997 auch Getränke in die Untersuchung aufgenommen wurden, die 1994 aufgrund vernachlässigbarer Mengen noch nicht berücksichtigt wurden (Eistees, Energydrinks,...), wurde in dieser Erhebung darauf Wert gelegt, möglichst viele Gebindegewichte direkt durch Abwiegen bzw. durch genaue Informationen der Hersteller zu ermitteln und auf die Methode der durchschnittlichen Gewichtsermittlung nur dann zurückzugreifen, wenn es aus Gründen der Vermeidung eines überdurchschnittlichen Aufwandes bei der Berechnung der Gewichte angemessen schien.

5.1.2.3 Methodik der abfallseitigen Erhebungen

Als erster Schritt wurden die Sammel- und Verwertungsmengen der für die einschlägigen Getränkeverpackungen relevanten Altstoffe erhoben.

Die Erfassung des Sammelaufkommens und der Verwertungsmengen der Einweg-Getränkeverpackungen erfolgte differenziert nach den verwendeten Packstoffen und Packmitteln Glas, Aluminium- und Weißblechdosen, PET- und PE-Flaschen, PS- und PP-Becher und Verbundkarton.

Die Sammelmengen wurden im Wesentlichen über die einzelnen Branchenrecycling-Gesellschaften des ARA-Systems und über die ÖKO-BOX Sammel GmbH erhoben. Die zur Verfügung gestellten Unterlagen wurden auf Plausibilität geprüft, Gegenrechnungen unterzogen und die Daten für die spezifische Zielsetzung der gegenständlichen Untersuchung aufbereitet.

Andere aufgrund der Verpackungsverordnung gebildete Sammelsysteme haben in den zu untersuchenden Zeiträumen keine mengenrelevanten Getränkeverpackungen erfaßt.

Bei den Weißblech-Getränkedosen werden auch außerhalb des ARA-Systems relevante Mengen bei Restmüll-Aufbereitungs- und -Behandlungsanlagen über die Magnetschrotte abgetrennt. Durch umfangreiche Erhebungen bei den Betreibern, beim Umweltbundesamt und in einschlägigen Veröffentlichungen wurden auch diese Mengen erfaßt und aufbereitet.

Zur Gesamtquote zählen auch jene Mengen an heizwertreichen Getränkeverpackungen, die in Müllverbrennungsanlagen einer energetischen Nutzung zugeführt werden. Dazu wurden Erhebungen bei den Betrieben der MVA in Wels durchgeführt. Die Müllmengen der Stadt Wien wurden von der MA 49 nicht entsprechend detailliert bekanntgegeben. Für die Abschätzung der energetisch genutzten Mengen der Stadt Wien mußte daher auf den veröffentlichten Leistungsbericht der MA 48 zurückgegriffen werden.

Die Sammlung der Getränkeverpackungen erfolgt nicht allein sondern gemeinsam mit anderen Verpackungen eines Packstoffes oder auch mit anderen Packstoffen gemeinsam. So werden z.B. die Kunststoffe gemeinsam mit den Verbundkartons, Textilien, Holz und Keramik in der Leichtverpackungssammlung der ARGEV erfaßt.

Für die Untersuchungsmethodik ergab sich daraus die Notwendigkeit, das Sammelaufkommen in zweifacher Hinsicht zu differenzieren:

- *Es mußten die getränkerelevanten Anteile in den gesammelten Packstoffmengen festgestellt werden.*
- *Es mußte eine Zuordnung dieser Anteile zu den einzelnen Getränkearten erfolgen*

Für die einzelnen Packstoffe gab es Ergebnisse von umfangreichen Analysen der Sammelgutzusammensetzung, die eine gute Zuordnung der getränkeartspezifischen Verpackungen möglich machten (z.B. werden von der ÖKO-BOX regelmäßige Analysen der Sammelinhalte durchgeführt). Dort wo Lücken in der vorhandenen Datenbasis bestanden, wurden im Zuge dieser Untersuchungen eigene stichprobenartige Analysen durchgeführt. Dies war bei Glas und bei den Metallen der Fall. Diese Analysen haben zu einer Verdichtung der bestehenden Datengrundlagen geführt.

Zum Teil konnte auch aufgrund des Verhältnisses der in Verkehr gesetzten Menge der einzelnen Getränkearten die Zusammensetzung in den Sammelmengen abgeschätzt werden.

Die Erfassung und Überprüfung der Verwertungsmengen und der Mengen der energetischen Nutzung der gebrauchten Einweggetränke-Verpackungen erfolgte differenziert nach:

- *Den einzelnen Packstoffen und Packmitteln*
- *Den Pfaden stoffliche Verwertung, thermische Verwertung, energetische Nutzung*

Basis für die Verwertungsmengen bildeten erneut die von den Branchenrecycling-Gesellschaften zur Verfügung gestellten Daten, die auf Plausibilität überprüft und für die gegenständliche Untersuchung aufbereitet wurden. Um die Anteile an Störstoffen und nicht für die Verwertungsrate anrechenbare Mengen zu bestimmen, wurden umfangreiche Erhebungen bei den Verwertungsbetrieben durchgeführt.

5.2 Freiwillige Selbstverpflichtung

In den Umsetzungsberichten zur Freiwilligen Selbstverpflichtung werden für PET-Getränkeverpackungen die gesamten Marktmengen erhoben. Im Jahr 2001 betrug die gesamte Marktmenge gemäß 2. Umsetzungsbericht rund 22.900 t, im Jahr 2000 gemäß 1. Umsetzungsbericht etwa 20.000 t.

Aus den Ergebnissen der Umsetzungsberichte läßt sich kein direkter Zusammenhang zu den Zielen der Verpackungs-Ziel-VO ableiten. Dies deshalb, weil die Ziele der Freiwilligen Selbstverpflichtung nicht mit den Zielen der Verpackungs-Ziel-VO übereinstimmen und daher keine vergleichbaren Messungen durchgeführt werden.

In der Folge ist der Wortlaut der Freiwilligen Selbstverpflichtung wiedergegeben:

Freiwillige Selbstverpflichtung zur Wiederbefüllung und umweltgerechten Verwertung von Getränkeverpackungen

Namens der in ihr vertretenen Abfüller, Importeure und Vertrieber von Getränken sowie Betreiber von Sammel- und Verwertungssystemen für Getränkeverpackungen erklärt sich die Wirtschaftskammer Österreich im Sinne der Prinzipien der Nachhaltigkeit und der gemeinsamen Verantwortung der Wirtschaft und der Konsumenten für den Umweltschutz zu folgenden Beiträgen für eine umweltgerechte Verwendung und Verwertung von Getränkeverpackungen bereit:

I. Ziel der Selbstverpflichtung

Ziel der Selbstverpflichtung ist es,

- *die in Österreich etablierten Mehrwegsysteme für Getränke zu erhalten und*
- *Getränkeverpackungen umweltgerecht zu verwerten.*

II. Begriffsbestimmungen

- (1) *Dieser Selbstverpflichtung liegen die Begriffsbestimmungen der Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen und bestimmten Warenresten und die Einrichtung von Sammel- und Verwertungssystemen (VerpackVO 1996) sowie der Verordnung über die Festsetzung von Zielen zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen von Getränkeverpackungen und sonstigen Verpackungen (ZielVO 1990 idgF) zugrunde.*
- (2) *Unter Sammel- und Verwertungssystemen sind die nach § 7a Abfallwirtschaftsgesetz genehmigten Systeme für Verpackungsabfälle zu verstehen.*

III. Absicherung von Mehrwegsystemen

- (1) *Getränke werden auch weiterhin ausreichend in Mehrwegsystemen angeboten, um den Konsumenten die Wahlmöglichkeit zu erhalten.*

- (2) *Abfüller, Importeure und Vertreiber tragen Sorge, dass Bier weiterhin überwiegend in Mehrweggebinden angeboten wird.*

IV. Erfassung und Verwertung von Getränkeverpackungen

- (1) *Abfüller, Importeure und Vertreiber wirken auf eine sinnvolle Einschränkung der Materialvielfalt und auf den Einsatz recyclingfähiger Verpackungen hin; damit soll auch eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Recyclings erreicht werden.*
- (2) *Getränkeverpackungen werden unter Berücksichtigung ökologischer und ökonomischer Aspekte vorrangig stofflich verwertet. In diesem Sinne wird die stoffliche PET-Verwertungsquote von derzeit 30 % angehoben und ein Wert von 50 % im Jahr 2004 angestrebt.*
- (3) *Zur Verbesserung der Erfassung und Verwertung von Getränkeverpackungen werden neue effiziente Möglichkeiten der Erfassung und der Sekundärrohstoffgewinnung geprüft.*

V. Information der Konsumenten

- (1) *Abfüller und Vertreiber informieren die Konsumenten in geeigneter Weise über die im Mehrweg angebotenen Getränke. Dies schließt eine Information gemäß Preisauszeichnungsgesetz ein.*
- (2) *Abfüller, Vertreiber und Betreiber von Sammel- und Verwertungssystemen informieren die Konsumenten über die Möglichkeiten der Einbringung von Getränkeverpackungen in Sammel- und Verwertungssysteme.*

VI. Bericht über die Umsetzung

Die Wirtschaftskammer Österreich legt jährlich bis zum 30. 6. des Folgejahres einen Bericht über die Erhaltung der Mehrwegsysteme und über die umweltgerechte Verwertung von Getränkeverpackungen vor. Dieser Bericht umfasst insbesondere

- *Dokumentation der Marktmenge und der in Mehrweg angebotenen Getränke, aufgeschlüsselt nach Getränkearten und Gebindegrößen*
- *Dokumentation der erfassten und verwerteten Getränkeverpackungen*
- *Darstellung der getroffenen Maßnahmen und Projekte zur Optimierung der Sammel- und Verwertungssysteme, insbesondere zur Steigerung der PET-Verwertungsquote*
- *Darstellung der getroffenen Maßnahmen zur Information der Konsumenten.*

VII. Individueller Beitritt von Unternehmungen

- (1) *Abfüller, Importeure, Vertrieber und Betreiber von Sammel- und Verwertungssystemen können dieser freiwilligen Selbstverpflichtung durch Erklärung beitreten. Diese Erklärung ist an die Wirtschaftskammer Österreich zu richten. Die Erklärung bezieht sich auf die die jeweilige Unternehmensart betreffenden Maßnahmen.*
- (2) *Auch Unternehmungen mit Sitz im Ausland können dieser freiwilligen Selbstverpflichtung beitreten.*
- (3) *Die Wirtschaftskammer Österreich führt ein Verzeichnis der Unternehmungen, die der freiwilligen Selbstverpflichtung beigetreten sind.*

Der Präsident der Wirtschaftskammer Österreich

Dr. Christoph Leitl

5.3 Vergleich der Messmethoden

Für die Ziele 1993 und 1997 wurden von unabhängigen Institutionen für die Produktgruppen Wässer, Limonaden, Bier, Fruchtsäfte, Milch, Wein, Sekt/Spirituosen umfangreiche Markterhebungen und abfallwirtschaftliche Datenauswertungen zur Verwertung von Getränkeverpackungen vorgenommen.

Die Umsetzungsberichte zur Freiwilligen Selbstverpflichtung beschränken sich auf die Darstellung der Mehrweg-Abfüllung von Wässern, Limonaden, Bier und Fruchtsäften sowie der Verwertung von PET-Gebinden. Die Produktgruppen Milch, Wein und Sekt/Spirituosen werden nicht mehr betrachtet, ebenso wie die Verwertung anderer Packstoffe als PET nicht mehr betrachtet werden.

Der Umsetzungsbericht zur freiwilligen Selbstverpflichtung wird von der Wirtschaftskammer erstellt, wobei für die bisher erstellten Umsetzungsberichte die Initiative Mehrweg.at der ARGE Müllvermeidung mit eingebunden wurde.

6. Hinweise zur Zielerreichung / Zielverfehlung

In den folgenden Abschnitten werden Hinweise gegeben, ob die Ziele der verschiedenen Fassungen der Verpackungs-Ziel-Verordnung eingehalten worden wären.

Es ist festzuhalten, dass ein genaues Nachvollziehen auf Basis der vorliegenden Datenlage nicht möglich ist. Es wäre jedoch möglich, die erforderlichen Daten – mit entsprechendem Aufwand – auch im Nachhinein zu erheben und ähnlich den Messungen zur Zielerreichung 1994 und 1997 aufzubereiten.

6.1 Ziele gemäß Verpack-Ziel-VO in der Fassung BGBl. 1996/649

Aufgabe des vorliegenden Berichtes ist es, eine Abschätzung vorzunehmen, ob die Ziele der Verpackungs-Ziel-Verordnung per Ende 2000 erreicht worden wären. Aufgrund der vorliegenden Datenlage können zur Beantwortung der Frage nur Indizien herangezogen werden. Dazu seien als Basis die für Ende 1997 gemessenen Wiederverwendungsquoten und die Ziele für Ende 2000 gegenübergestellt.

Tab. 1: Wiederverwendungsquoten Ende 1997 sowie Ziele 2000

Getränkart	Ist-Werte 1997	Ziele 2000
Wässer	95,1 %	96 %
Bier	94,3 %	94 %
alkoholfreie Erfrischungsgetränke	85,0 %	83 %
Säfte	82,7 %	80 %
Milch	72,1 %	80 %
Wein	95,6 %	80 %
Sekt / Spirituosen	92,1 %	80 %

Quelle: IUT/Regioplan

Aus der Tabelle ist abzulesen, dass die mit Messungen festgestellten „Wiederverwendungsquoten“ Ende 1997 für das Jahr 2000 nicht erreicht waren. Der Trend

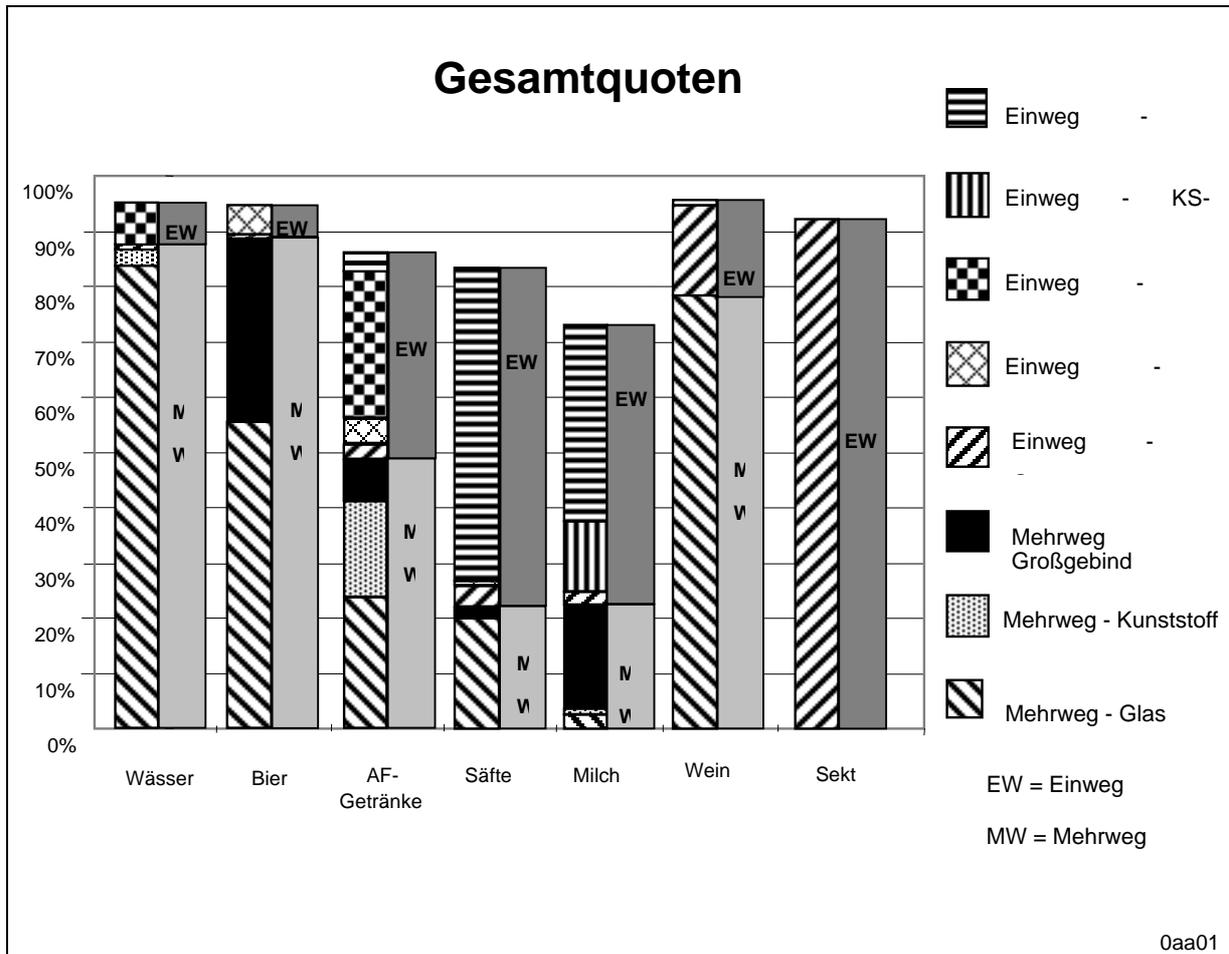
war folgender, dass die Mehrweganteile insbesondere in einzelnen Getränkesektoren stark abgenommen haben, die Verwertungsquoten aber nicht gestiegen sind. Es ist daher anzunehmen, dass die Ziele Ende 2000 zumindest für die Getränkearten „Wässer“ und „Milch“ auch nicht eingehalten wurden.

Bereits im Messbericht 1997 wird ausgeführt: *„Werden die derzeitigen Trends hin zu Einwegverpackungen fortgesetzt, ist die Erreichung der Zielquoten für den 31.12.2000 mehr als in Frage gestellt. Ein geringerer Mehrweganteil bei einzelnen Getränkearten kann voraussichtlich nicht mehr durch eine Erhöhung der Verwertungsrate des Einweganteiles kompensiert werden.“*

Der Anteil der stofflich verwerteten PET-Gebinde ist von 1997 bis 2000 tatsächlich jedoch nicht gestiegen sondern von rund 50 % auf 33 % zurückgegangen. Das heißt, dass keine Kompensation des gesunkenen Mehrweganteiles stattgefunden hat und davon auszugehen ist, dass die Ziele 2000 nicht erreicht wurden.

In der folgenden Abbildung wird dargestellt, welche Maßnahmen im Jahr 1997 welchen Beitrag zur Erreichung der Quoten beigetragen haben. So wurde z.B. die Quote für Sekt / Spirituosen ausschließlich durch die getrennte Sammlung und Verwertung von Altglas erzielt. Bei allen anderen Getränkearten hat auch die Abfüllung in Mehrweggebinde und die Verwertung verschiedener Packstoffe zum Ergebnis beigetragen.

Abb. 10: Beitrag von Mehrwegabfüllung und Verwertung verschiedener Packstoffe zu den Ist-Quoten 1997



Quelle: Datengrundlage aus IUT/Regioplan

6.2 Ziele gemäß Verpack-Ziel-VO in der Fassung BGBl. 2000/426

In der Fassung BGBl. 2000/426 ist als Ziel eine Quote von 80 % für die Wiederbefüllung, umweltgerechte Verwertung oder energetische Nutzung vorgegeben. Dieses Ziel gilt ab 1. Jänner 2001.

Die Formulierung der Quote ist äußerst unklar. So wird die „Quote“ als Summe (!?) aus einem Volumensverhältnis und einem Masseverhältnis definiert:

$$\text{Quote [\%]} = \frac{\text{Menge MW [l]}}{\text{gesamte Getränkmenge [l]}} + \frac{\text{verwertete Masse Getr.verp. [kg]}}{\text{gesamte Masse Getr.verp. EW [kg]}}$$

Kurz kann die „Quote“ folgendermaßen dargestellt werden:

Quote [%] =

= Mehrweganteil [Vol-%] + Verwertungs- und Verbrennungsanteil [Masse-%]

Es ist darauf hinzuweisen, dass die „Quote“ auch Werte von mehr als 100 % erreichen könnte, z.B. durch eine Mehrwegquote von 70 % und einer Verwertungsquote von Einwegverpackungen von 35 %.

Vom BMLFUW wird diese Quote jedoch derart interpretiert, dass sich der zweite Teil der Formel, der Verwertungs- und Verbrennungsanteil, nicht auf die Gesamtmenge sondern bezieht sondern nur auf die Einweganteile bezogen wird.

Die ARGE Müllvermeidung veröffentlichte eine sogenannte „Quotenrechenmaschine“. Die Berechnungsart wurde mit dem Bundesministerium BMLFUW abgestimmt.

Gemäß dieser Berechnungsart ergibt sich mit den Ist-Werten für das Jahr 2001 eine „Quote“ von 87 % und somit eine Erreichung bzw. Überschreitung des Zieles von 80 %.

Die Ist-Werte des Jahres 1997 ergeben eine „Quote“ von 93 %.

Die „Quote“ von 87 % ergibt sich aus der Addition eines Mehrweganteiles von 56 Vol.-% und einer Verwertungsquote für Einwegverpackungen von 31 Masse-%.

Abb. 11: Ist-Quote für die Jahre 1997 und 2001 gemäß Quotenrechenmaschine

	Beispiel 1 (Rechen- beispiel Dr. Kerl)	Ist 2001	Ist 1997
Gesamtabfüllvolumen Liter	2.600.000	2.516.860	3.722.100
Abfüllvolumen Mehrweg Liter	1.000.000	1.418.360	2.233.300
Abfüllvolumen Mehrweg % des Gesamtvolumens	38	56	60
Abfüllvolumen Einweg Liter	1.600.000	1.098.500	1.488.800
Abfüllvolumen Einweg % des Gesamtvolumens	62	44	40
Verpackungsmenge für Einweg in t	156.000	184.500	179.959
Getränke - Einweg - Glas in t	90.000	130.000	141.616
Abfüllvolumen Einweg - Glas in Liter			
Verwertungsquote Glas in % der Tonnage	67	84	87
Verwertungsmenge Glas in t	60.300	109.200	123.064
Getränke - Einweg - Kunststoff in t	30.000	20.600	9.345
Abfüllvolumen Einweg - Kunststoff in Liter			
Verwertungsquote Kunststoff in % der Tonnage	67	50	78
Verwertungsmenge Kunststoff in t	20.100	10.300	7.261
Getränke - Einweg - Metall in t	13.000	10.900	8.232
Abfüllvolumen Einweg - Metall in Liter			
Verwertungsquote Metall in % der Tonnage	67	30	55
Verwertungsmenge Metall in t	8.710	3.270	4.528
Getränke - Einweg - Verbundkarton in t	23.000	23.000	20.766
Abfüllvolumen Einweg - Verbundkarton in Liter			
Verwertungsquote Verbundkarton in % der Tonnage	67	30	69
Verwertungsmenge Verbundkarton in t	15.410	6.900	14.412
tatsächliche Einweg - Verwertungsquote aufgrund der packstoffspezifischen Verwertungsquoten in % der Einweg - Verpackungstonnage	67	70	83
notwendige Einweg - Verwertungsquote aufgrund der packstoffspezifischen Verwertungsquoten in % der Einweg - Verpackungstonnage	68	54	50
Tatsächlicher Beitrag Einweg zur Quotenerreichung von 80 %	41	31	33
Notwendiger Beitrag Einweg zur Quotenerreichung von 80 %	42	24	20
Beitrag Mehrweg zur Quotenerreichung von 80 %	38	56	60
Quotenerreichung:	80	87	93

0aa01

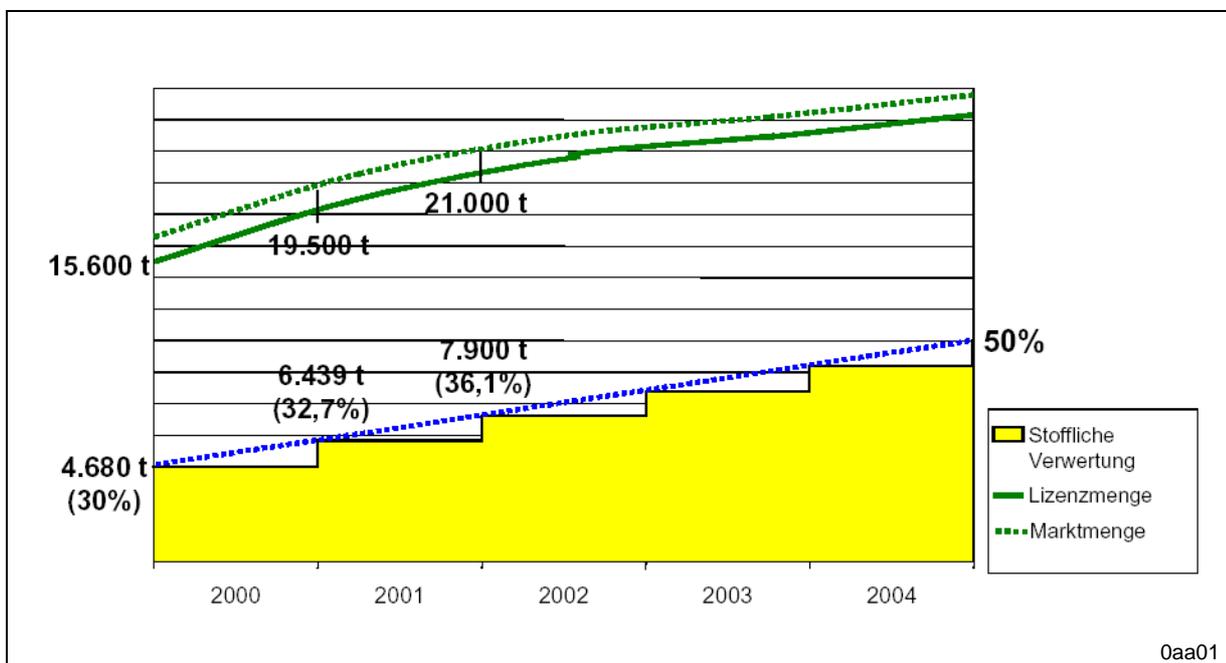
Quelle: Quotenrechenmaschine der ARGE Müllvermeidung, Beispiel 2 aus den Ergebnissen des 2. Umsetzungsberichtes zur Freiwilligen Selbstverpflichtung der WKO

6.3 Ziele gemäß Freiwilliger Selbstverpflichtung

In der Freiwilligen Selbstverpflichtung ist ein numerisches Ziel für das Jahr 2004 angeführt, und zwar eine Ziel-Quote für die stoffliche Verwertung von PET-Getränkeflaschen von 50 %.

Im ersten Umsetzungsbericht wird folgende Prognose dargestellt, wonach das Ziel Ende 2004 erreicht werden sollte:

Abb. 12: Prognose der stofflichen Verwertung von PET

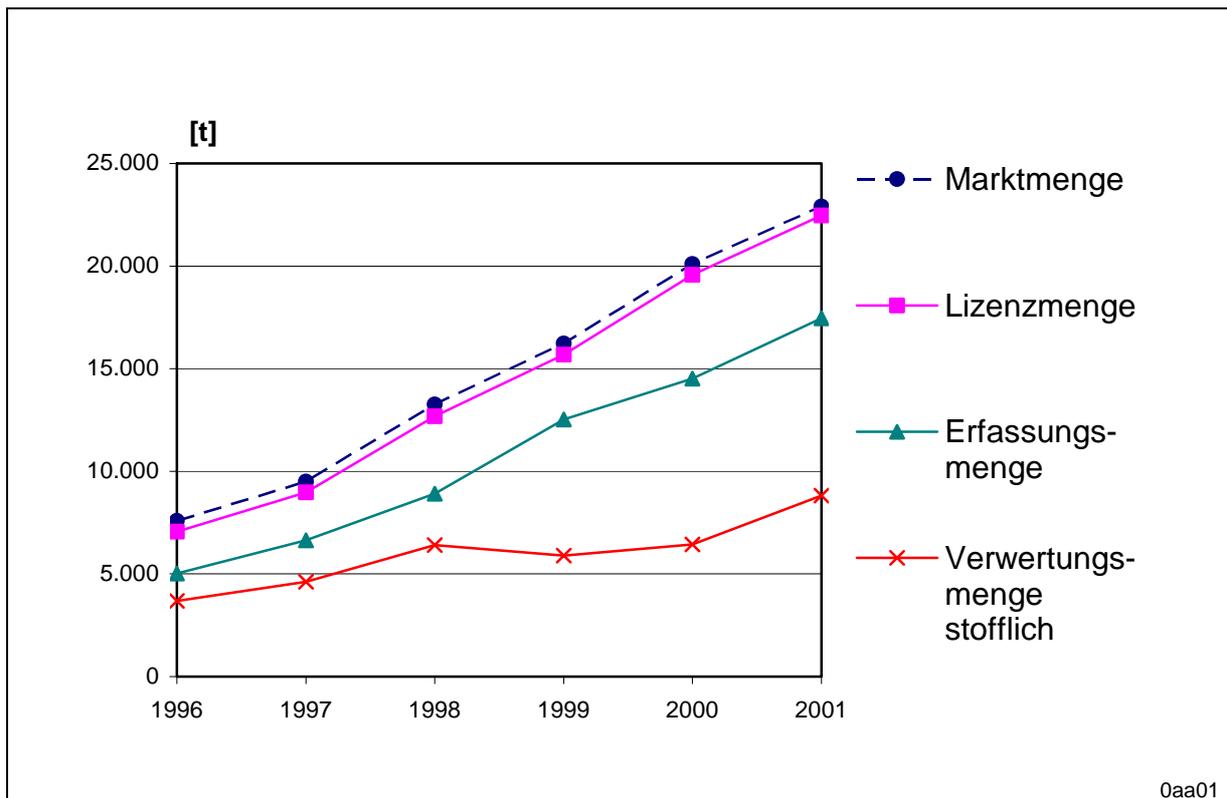


Quelle: Wirtschaftskammer Österreich: 1. Umsetzungsbericht zur Freiwilligen Selbstverpflichtung, S. 18, Wien 2001

Im zweiten Umsetzungsbericht werden die in der folgenden Abbildung dargestellten Entwicklungen veröffentlicht.

Der Anteil der einer stofflichen Verwertung zugeführten PET-Flaschen ist von 52 % im Jahr 1996 auf 33 % im Jahr 2000 zurückgegangen. Im Jahr 2001 wurde ein Anteil von 39 % einer stofflichen Verwertung zugeführt. Die Erfassungsmenge wird mit rd. 75 % der Marktmenge angegeben.

Abb. 13: Marktmenge, Sammel- und Verwertungsmengen für PET-Flaschen

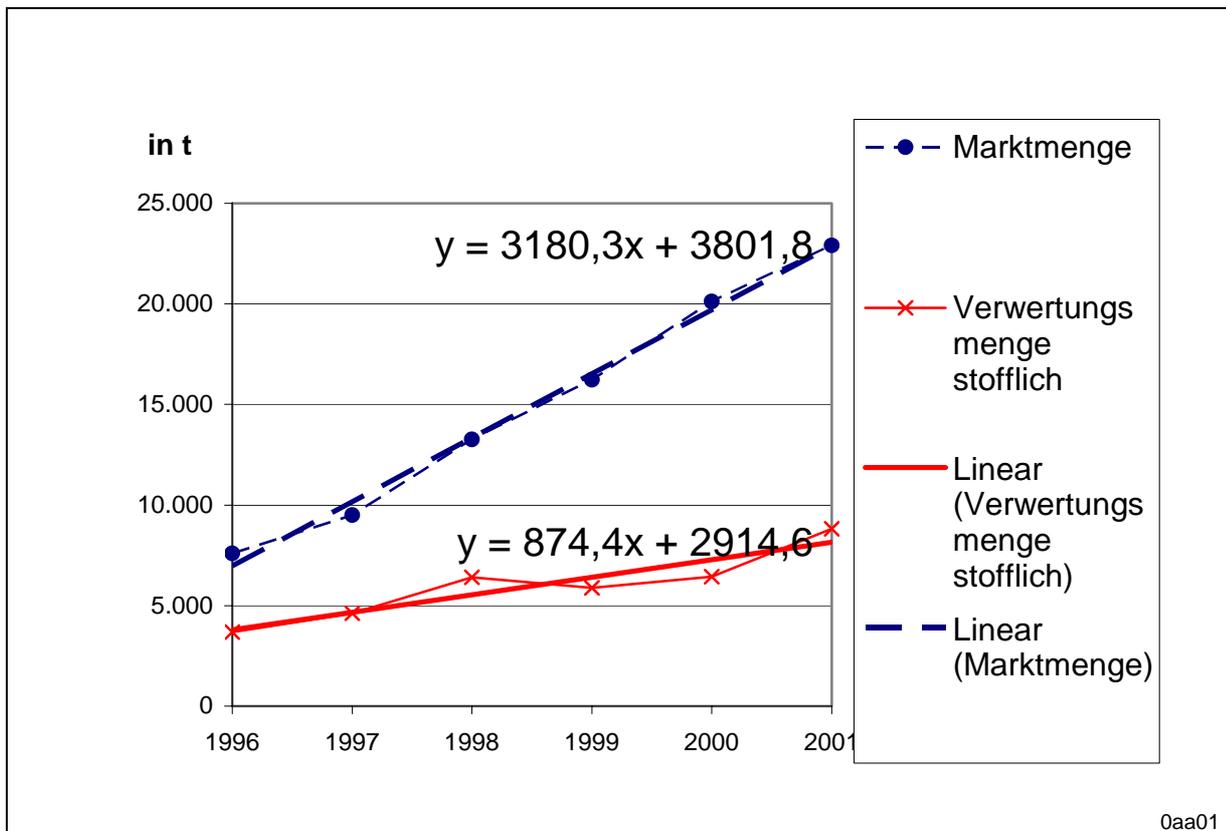


Quelle: Wirtschaftskammer Österreich: 2. Umsetzungsbericht zur Freiwilligen Selbstverpflichtung, S. 22, Wien 2002

Setzen sich die Trends der vergangenen Jahre auch bis Ende 2004 fort, so kann die Quote für die stoffliche Verwertung von PET-Flaschen von 50 % bis Ende 2004 nicht erreicht werden.

Das Marktwachstum ist stärker als das Wachstum der stofflichen Verwertung und somit ein „Aufholen“ der Verwertungsmengen gegenüber den Marktmengen bislang nicht zu beobachten. In untenstehender Abbildung sind die Trendgeraden mit ihrer Funktion dargestellt. Die Trendgerade für die Marktmenge hat eine Steigung von mehr als dem doppelten als die Steigung der Trendgeraden für die stoffliche Verwertung. Das bedeutet, dass der Trend in Richtung sinkender Anteile der stofflichen Verwertung zeigt.

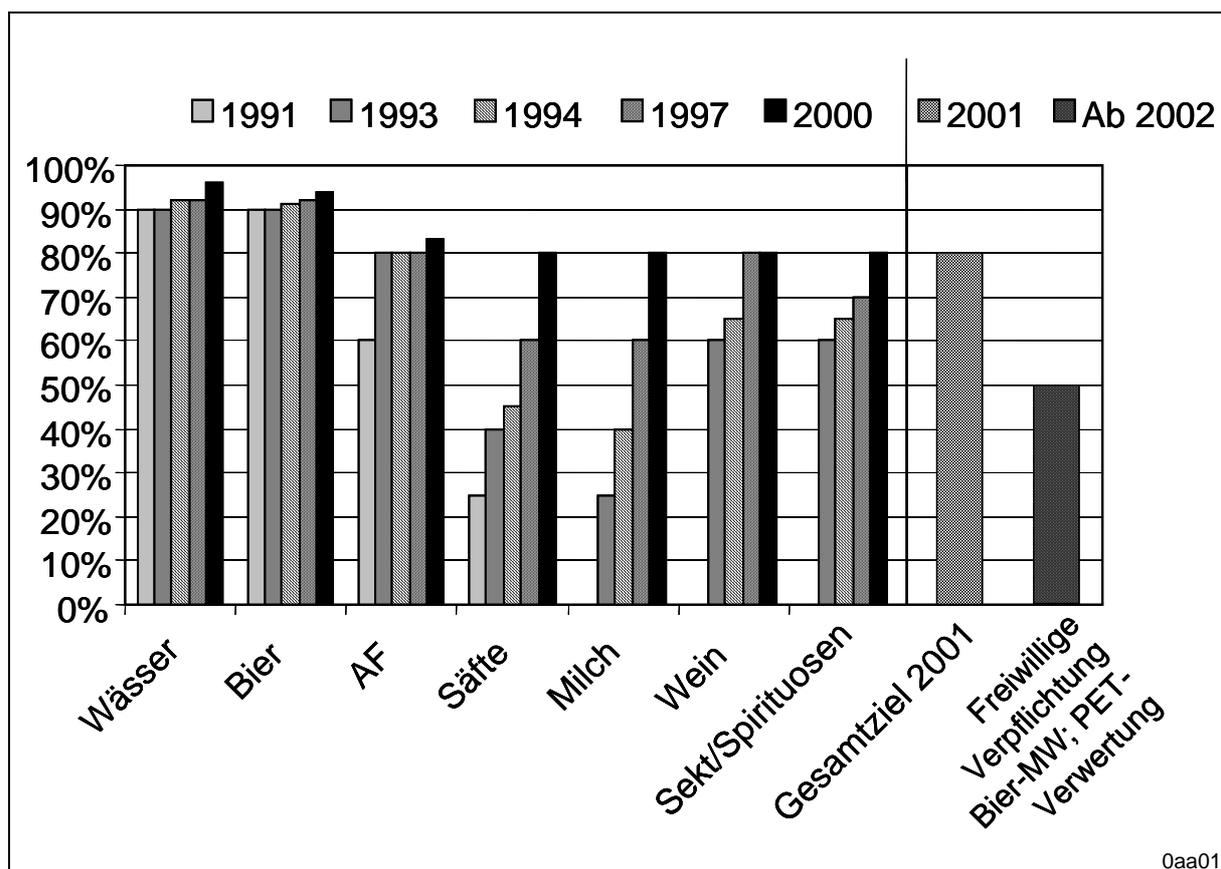
Abb. 14: Trends für die Marktmenge und die stofflich verwerteten Mengen von PET-Flaschen



7. Entwicklung der Zielvorgaben

Die ersten Zielvorgaben wurden für das Jahr 1991 formuliert. Darauf aufbauend wurden mit späteren Verordnungen Ziele bis 2000 formuliert, wobei die Ziele für jede Periode stiegen. Für jede Getränkeart sollte zumindest eine „Wiederverwendungsquote“ von 80 % erreicht werden. Mit der Zielvorgabe für 2001 wurde diese Systematik durchbrochen und ein Gesamtziel über alle Getränkearten von 80 % vorgegeben. Mit diesem Wert wurden erstmals geringere Ziele als für die Vorperioden vorgegeben. Mit der freiwilligen Selbstverpflichtung wurden die Ziele soweit reduziert, dass nur mehr ein 50 %-Mehrwegziel für Bier ein 50 %-Verwertungsziel für PET-Gebinde formuliert wird.

Abb. 15: Vergleich der Zielvorgaben seit 1991



0aa01

8. Entwicklungen in Deutschland

8.1 Entwicklung der Mehrwegquote

8.1.1 1991 bis 2001

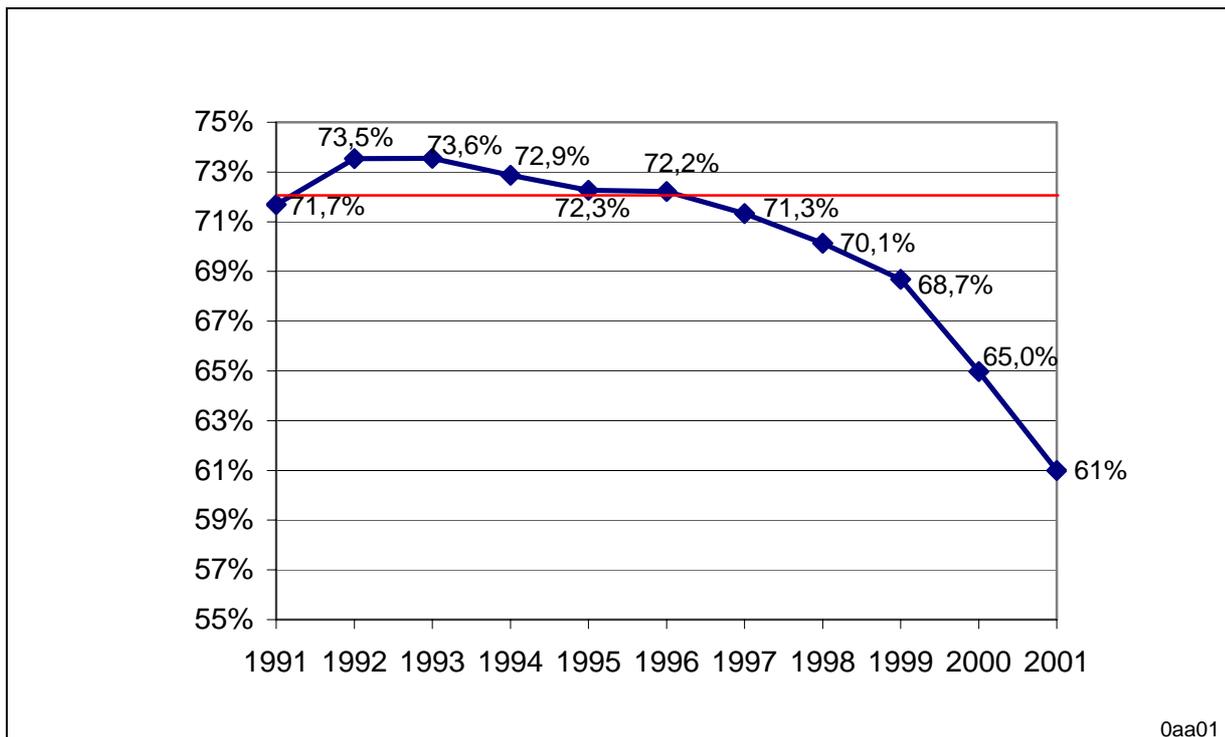
Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit veröffentlicht folgende Beschreibung der Entwicklungen der Mehrwegquoten: ⁴

„Aktuelles

Nachdem der Mehrweganteil von 72 % bis 1996 eingehalten wurde, ergaben die Erhebungen für die Jahre 1997, 1998 und 1999 eine zunehmende Unterschreitung dieser Quote. Die Unterschreitung hat zur Folge, dass für einen Zeitraum von 12 Monaten nach Bekanntgabe der Mehrweganteile im Bundesanzeiger eine Nacherhebung durchgeführt werden mußte. Die auf der Grundlage des § 9 Abs. 3 VerpackV durchgeführten Nacherhebungen für die Zeiträume von Febr. 1999 bis Januar 2000 sowie Mai 2000 bis April 2001 zeigen einen dramatischen Abwärtstrend des Mehrweg-Anteils in den vergangenen Jahren auf nur noch 63,81 Prozent für die Periode von Mai 2000 bis April 2001. Die Ergebnisse der Nacherhebungen sind von der Bundesregierung am 2. Juli 2002 im Bundesanzeiger amtlich bekannt gemacht worden. Folge der amtlichen Bekanntgabe ist, dass von Herstellern und Vertreibern von Bier, Mineralwasser und kohlenensäurehaltigen Erfrischungsgetränken in Dosen und Einweg-Flaschen sechs Monate danach, d.h. ab 1. Januar 2003, ein Pfand zu erheben ist (0,25 Euro bis 1,5 Liter, 0,50 Euro über 1,5 Liter). Bei Rückgabe der Getränkeverpackung wird das Pfand wieder erstattet.“

Für das Jahr 2001 zeigen die bisher vorliegenden Daten einen weiteren Rückgang der Mehrweganteile auf etwa 61 %. Abschließende Daten liegen noch nicht vor.

⁴ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Homepage www.pfandpflicht.info, Stand April 2003

Abb. 16: Entwicklung der Mehrwegquote in Deutschland

Quelle: Werte für 1991 bis 1999 von der Homepage www.ehv-nord-ost.de (amtliche Bekanntmachung der Bundesregierung – Stand 5.4.2002), Werte für 2000 und 2001 lt. telefonischer Auskunft UBA – Deutschland, 2001 Vorschau-Wert

8.1.2 Entwicklung seit Einführung des Einweg-Pfandes

Laut einer Studie der Gesellschaft für Konsum-, Markt- und Absatzforschung Nürnberg über die Entwicklung der Mehrwegquoten nach Einführung des Dosenpfandes in Deutschland erlebt die Mehrwegflasche wieder einen Aufschwung.

Die Mehrwegquote bei Bier im Jänner 2003 ist von 74,7 % auf 91%, bei Limonade von 50,5 % auf 75,8 % und bei Wasser von 67,8 % auf 78,7 % gestiegen (Vergleichszeitraum Dezember 2002 – Jänner 2003).

Bei den unbepfandeten Getränken setzt sich hingegen die Talfahrt der Mehrwegquote fort, z.B. bei fruchthaltigen Getränken von 18,3 % auf 16,2 %.

Unmut erzeugt einzig die Frage nach der Finanzierung der Entsorgungsleistungen, da sich das Bundeskartellamt einerseits und Industrie sowie Handel andererseits nicht über die Ausgestaltung eines bundesweiten Rückgabesystems einigen können. Um die momentan komplizierte Rückgabe zu vereinfachen, soll eine sogenannte Clearingstelle gegründet werden, die für Ausgleichszahlungen zwischen jenen Geschäften sorgt, in denen mehr

Flaschen gekauft werden als zurückgegeben, und jenen Verkaufsstellen in denen es umgekehrt ist.⁵

8.2 Verwertungsquoten für Einwegverpackungen

In Deutschland gelten die folgenden Verwertungsquoten für Einwegverpackungen:⁶

Die Verpackungsverordnung sieht ab 01.01.1999 folgende Quoten für die stoffliche Verwertung folgender Verkaufsverpackungsmaterialien vor:

Glas	75 %	Weißblech	70 %
Aluminium	60 %	Papier, Pappe, Karton	70 %

Für Kunststoffverpackungen gilt, dass ab 1. Januar 1999 bei einer Gesamtverwertungsquote von 60 % mindestens 36 % einer werkstofflichen Verwertung zuzuführen sind. Weitere 24 % sind entweder werkstofflich, rohstofflich oder energetisch zu verwerten.

8.3 Vergleich der Mehrweganteile in Deutschland und Österreich

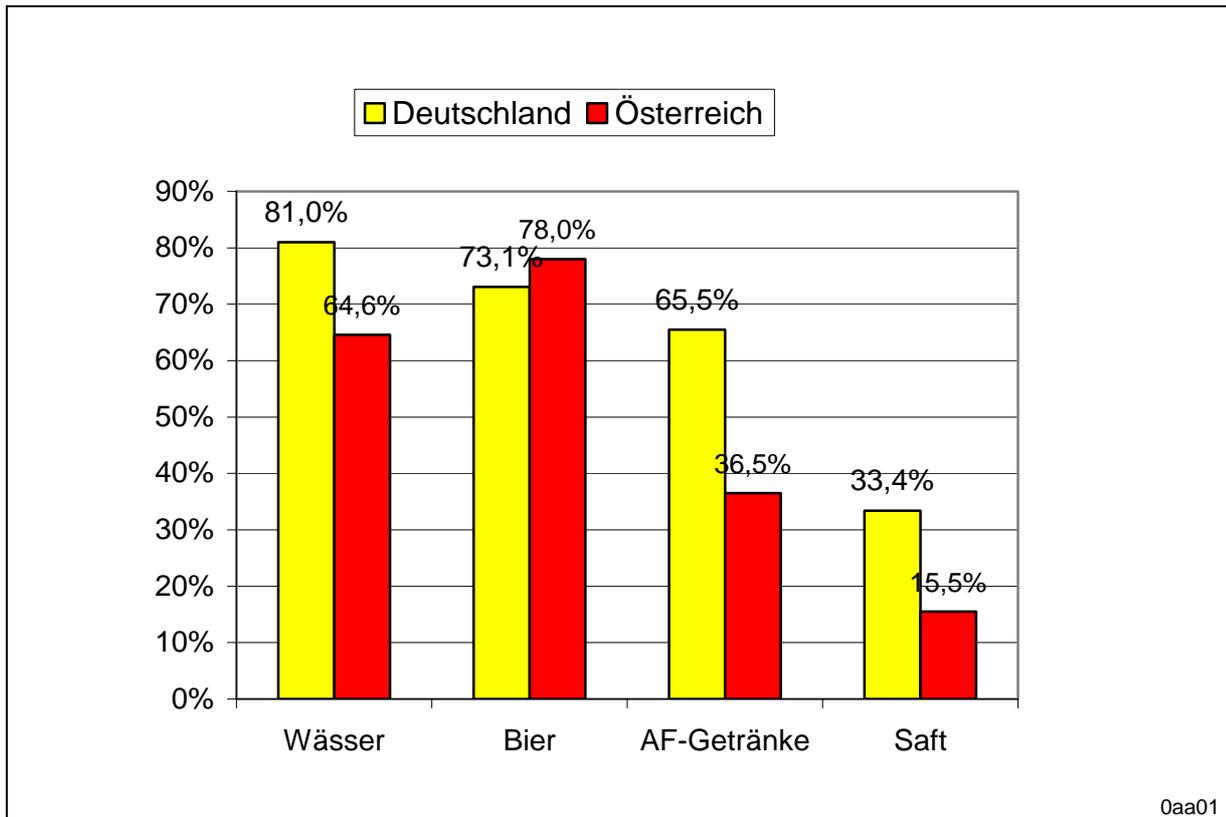
Die Mehrwegquote in Österreich liegt mit 59,2 % für das Jahr 2000 und 56,4 % für das Jahr 2001⁷ mit einem Abstand von etwa 5 %-Punkten für beide Jahre deutlich unter den Mehrwegquoten in Deutschland.

Im Vergleich liegen die Mehrwegquoten in Österreich bei allen Getränkearten ausser Bier niedriger als in Deutschland. Bei alkoholfreien Erfrischungsgetränken liegt der Anteil um 30 %-Punkte niedriger, bei Säften ist der Mehrweganteil in Österreich weniger als halb so hoch als in Deutschland. Ein höherer Mehrweganteil in Österreich ist bei Bier mit einem Unterschied von rund 5 %-Punkten zu verzeichnen.

⁵ [Hwww.mehrweg.at](http://www.mehrweg.at)H, April 2003

⁶ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Homepage [Hwww.pfandpflicht.info](http://www.pfandpflicht.info)H, Stand April 2003

⁷ Wirtschaftskammer Österreich: 2. Umsetzungsbericht zur Freiwilligen Selbstverpflichtung, S. 8

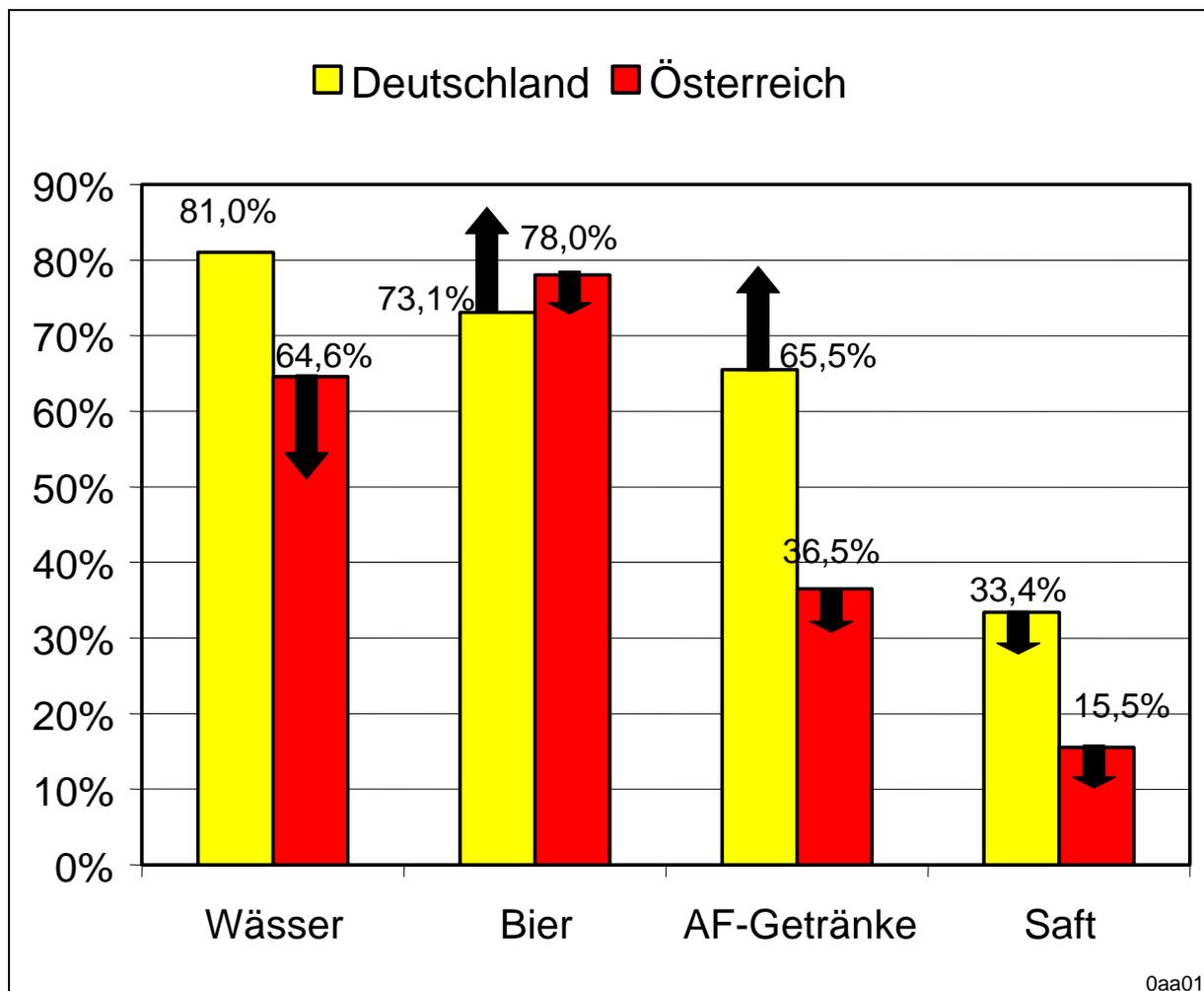
Abb. 17: Vergleich der Mehrwegquoten in Deutschland und Österreich, 2000

Quellen: Deutschland: www.ehv-nord-ost.de (Mehrweg News)
 Österreich: WKÖ: 2. Umsetzungsbericht zur freiwilligen Selbstverpflichtung

Seit der Einführung des Einwegpfandes in Deutschland wurden stark steigende Mehrweg-Quoten beobachtet. Dies ist vor allem in jenen Bereichen festzustellen, in denen Einwegpfänder eingehoben werden.

In Österreich sind weiter sinkende Tendenzen zu beobachten, bei Wässern stark sinkende Mehrweganteile.

Abb. 18: Vergleich der Mehrwegquoten in Deutschland und Österreich, 2000 sowie Entwicklungsrichtungen



Quellen: Deutschland: www.ehv-nord-ost.de (Mehrweg News) sowie Studie der Gesellschaft für Konsum-, Markt- und Absatzforschung Nürnberg über die Entwicklung der Mehrwegquoten nach Einführung des Dosenpfandes
 Österreich: WKÖ: 1. + 2. Umsetzungsbericht zur freiwilligen Selbstverpflichtung

8.4 Messmethode in Deutschland

In der Folge ist die Messmethode für Deutschland beschrieben:⁸

Ziel der Untersuchung ist die Feststellung des Verpackungsverbrauchs nach Materialgruppen, in der ersten Stufe für die Bundesrepublik Deutschland insgesamt (Untersuchung in drei Schritten, s.u.), in der zweiten Stufe für die einzelnen Bundesländer.

Erste Stufe: Errechnung des Verbrauchs in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt:

Die Ergebnisse kommen durch drei Schritte der Errechnung zustande:

- *Ermittlung des Verpackungseinsatzes der einzelnen Füllgüter (auf der Stufe der Füllgutproduktion in Deutschland),*
- *Ermittlung des Gesamteinsatzes von Verpackungen in Deutschland, als Gegenrechnung,*
- *Ermittlung des Gesamtverbrauchs von Verpackungen in Deutschland, durch Berücksichtigung der gefüllten Importe und Exporte.*

Die letzte vollständige Untersuchung zum Verpackungseinsatz und -verbrauch der einzelnen Branchen (ca. 500 einzelne Füllgüter) wurde von GVM im Auftrage des DSD⁹ für 1993 durchgeführt; die Werte für 1994 (und 1995 als Vorausschätzung) wurden durch Fortschreibung mit Hilfe der Produktions- und Außenhandelsstatistiken des Statistischen Bundesamt errechnet.

Erster Schritt: Ermittlung des Verpackungseinsatzes der einzelnen Füllgüter:

Verpackungseinsatz bedeutet: Einsatz von Packmitteln für die Abfüllung von Füllgütern in Deutschland. In dem seit zwanzig Jahren Jahr für Jahr erhobenen Verpackungspanel (jetzt zusammen mit der Firma PM Frankfurt durchgeführt) besitzt Deutschland eine einzigartige Basis für Untersuchungen zum Packmittelaufkommen. Allerdings deckt das

⁸ Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung (GVM), Deutschland: Bundesländerspezifische Erhebung von Daten über den Pro-Kopf-Verbrauch von Verkaufsverpackungen für das Jahr 1994 – Definitionen, Methoden und Ergebnisse – Untersuchung für das Umweltbundesamt – Juni 1996 (neue Version)

⁹ Duales System Deutschland

Verpackungspanel mit insgesamt 180 Füllgutbereichen (120 jährlich und 60 2 – 3jährlich erhoben) „nur“ die wichtigsten Bereiche der Nahrungs- und Genußmittel- sowie der chemisch-technischen Industrie ab. (d.h. aber die für den mengenmäßigen Verbrauch von Verkaufspackungen Privat + Kleingewerbe entscheidenden); weitere ca. 200 Füllgutbranchen wurden außerhalb des Verpackungspanels zusätzlich erhoben.

Zweiter Schritt: Ermittlung des Gesamteinsatzes von Verpackungen in Deutschland, als Gegenrechnung:

Jede Errechnung nach Einzelsegmenten kann nicht alle Materialien zu 100 % erfassen; mit unseren ca. 380 Branchen decken wir zwar in vielen Bereichen (starre Packmittel, Verbunde) 100 % oder zumindest annähernd 100 % ab, bei anderen, die allenthalben in der Industrie eingesetzt werden – wie Massefolien, Wellpappe-, wären auch 500 weitere Bereiche zur Vollabdeckung kaum ausreichend. Zur Feststellung der Repräsentativität unserer Erhebung und zur Ermittlung einer Hochrechnungsbasis wird deshalb die folgende Errechnung der Gesamtmenge „von oben“ herangezogen:

Packmittelproduktion Deutschland

+ Import von Leerverpackung

- Export von Leerverpackung

- Verlust bei der Produktion

= Verpackungseinsatz (netto) in Deutschland

In die Feststellung der Produktion fließen selbstverständlich nicht nur die Angaben der Bundesstatistik, sondern ebenso Angaben von Verbänden und Herstellern, sowie unsere langjährigen Erfahrungen bei der Feststellung und Korrektur der Zahlen ein.

Diese Gegenrechnung ist desto aussagekräftiger, je genauer bei den einzelnen Packmitteln segmentiert wird. Wir haben insgesamt mit 85 Packmittelsegmenten gerechnet, in Anlehnung an unsere Untersuchung für 1988.

Das Ineinandergreifen der beiden Arbeitsschritte, die hier beschrieben wurden,

- die Errechnung des Verpackungseinsatzes „von unten“, zusammengesetzt aus dem Einsatz für die einzelnen Füllgutbereiche,
- die Gegenrechnung „von oben“ über die insgesamt für den Verpackungseinsatz zur Verfügung stehende Menge an Packmitteln,

führt bei einem intensiven Vergleich der Ergebnisse zu sehr zuverlässigen Daten für den Verpackungseinsatz in Deutschland.

Dritter Schritt: Ermittlung des Gesamtverbrauches von Verpackungen in Deutschland, durch Berücksichtigung der gefüllten Importe und Exporte:

Die Errechnung erfolgt je Füllgut aus

Verpackungseinsatz für die Abfüllung im Inland
+ gefüllte Importe
- gefüllte Exporte
= Verpackungsverbrauch in Deutschland.

Die Schwierigkeiten liegen auch hier größtenteils in der Unvollkommenheit der Statistik, insbesondere in der mangelnden Kompatibilität von Produktionsstatistik und Außenhandelsstatistik.

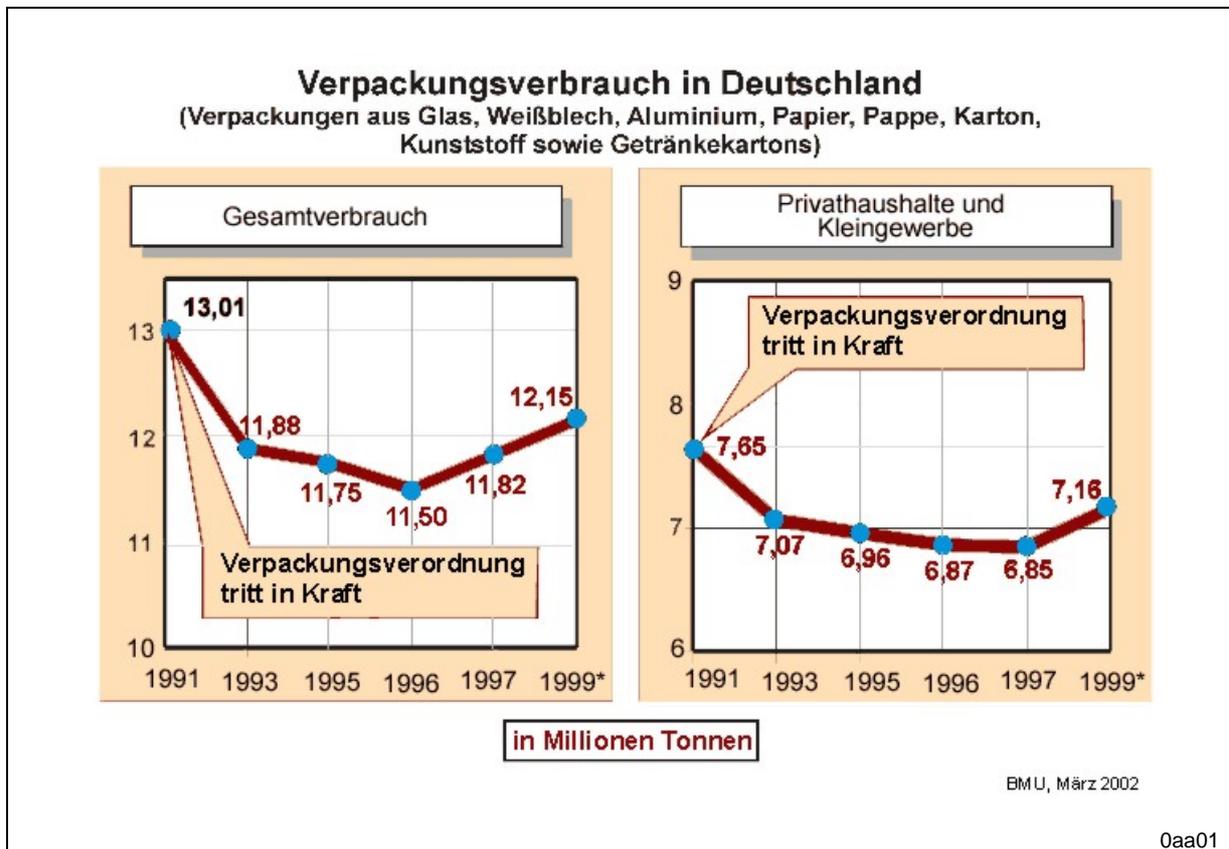
Dennoch bildet die sehr genaue Außenhandelsstatistik, die die Importe und Exporte detailliert nach einzelnen Ländern wiedergibt, den Ausgangspunkt unserer Studien.

Die Genauigkeit der Messungen wird auf Bundesebene mit +/- 2 % angegeben.

9. Entwicklung des Verpackungsverbrauches und der Recyclingquoten von Verkaufsverpackungen in Deutschland

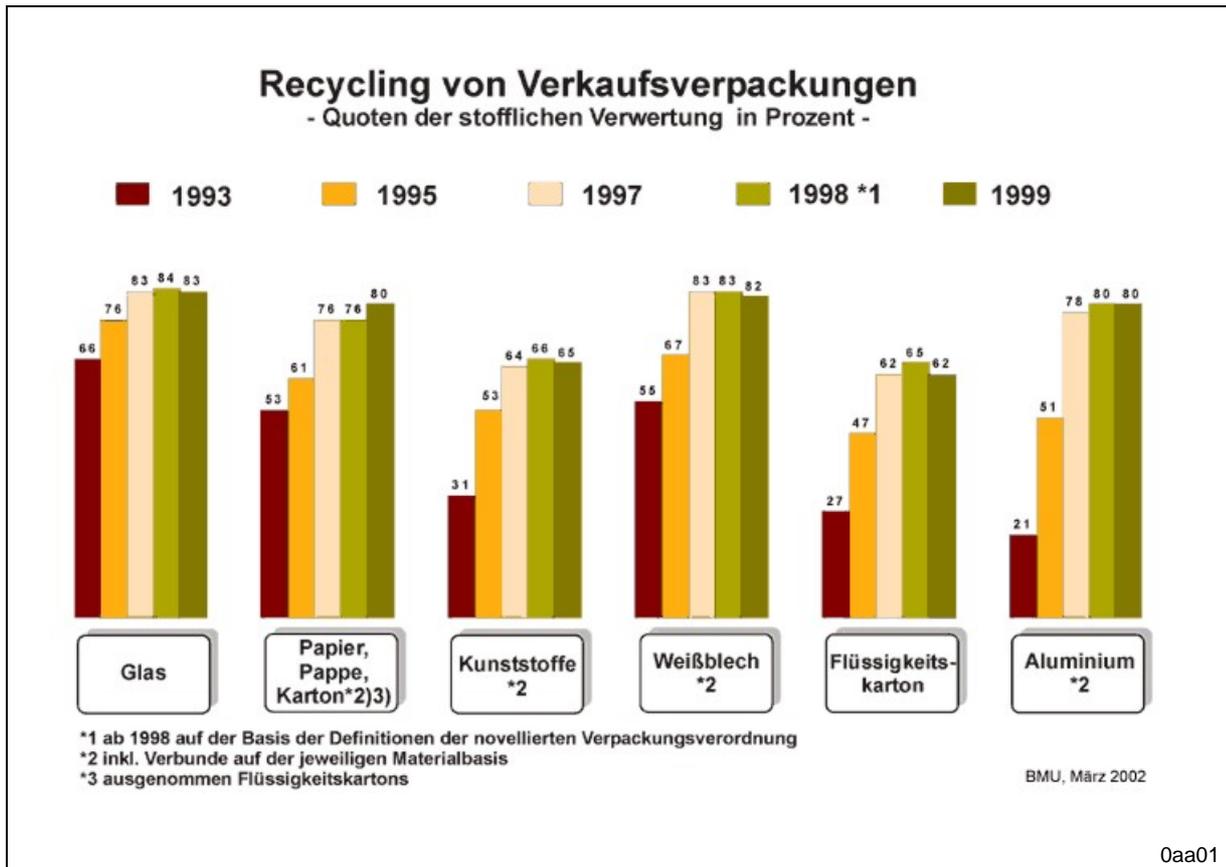
Die folgenden Abbildungen zeigen die Entwicklungen in Deutschland.

Abb. 19: Verpackungsverbrauch in Deutschland



Quelle: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Homepage www.pfandpflicht.info, Stand April 2003

Abb. 20: Recycling von Verkaufsverpackungen in Deutschland



Quelle: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Homepage www.pfandpflicht.info, Stand April 2003

Tab. 2: Mehrweganteile bei Getränken, Deutschland 1991 bis April 2001

Mehrweganteile bei Getränken insgesamt und nach Getränkebereichen (ohne Milch) in der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis April 2001 (in %)						
Getränkebereich	1991	1997	1998	1999	2000	Mai 2000 - April 2001
Getränke insgesamt (ohne Milch)	71,89	71,33	70,13	68,68	65,46	63,81
Mineralwasser	91,33	88,31	87,44	84,94	80,96	78,46
Fruchtsäfte und andere Getränke ohne CO₂	34,56	36,81	35,66	34,84	33,35	33,18
Erfrischungsgetränke mit CO₂	73,72	77,76	77,02	74,81	68,45	64,76
Bier	82,16	77,88	76,14	74,90	73,07	72,34
Wein	28,63	28,10	26,20	26,75	25,76	26,09

0aa01

Quelle: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Homepage www.pfandpflicht.info, Stand April 2003

10. Ökobilanz

Vom Umweltbundesamt in Deutschland wurden bereits wiederholt Ökobilanzen zum Vergleich von Getränkeverpackungen in Auftrag gegeben. Mit den letzten Überarbeitungen haben sich die Ergebnisse nicht verändert. „Mehrwegflaschen – ganz gleich, ob es Kunststoff- oder Glasflaschen sind – haben gegenüber den Einwegdosen und Einwegflaschen deutliche Umwelt-Vorteile.“

Die Ergebnisse der Ökobilanzen sowie der aktuellen Pfandregelungen wurden vom Umweltbundesamt in Form des unten abgebildeten Folders der breiten Öffentlichkeit kommuniziert.

Unsere Tipps für den Getränkeeinkauf:

Die Ergebnisse der Ökobilanz:

Mehrwegflaschen - ganz gleich, ob es Kunststoff- oder Glasflaschen sind - haben gegenüber den Einwegdosen und Einwegflaschen deutliche Umwelt-Vorteile. Sie verbrauchen auf ihrem Lebensweg weniger Rohstoffe und Energie und tragen weniger zum Treibhauseffekt bei. Und dies gilt, obwohl Einweg-Getränkeverpackungen in den vergangenen Jahren umweltverträglicher geworden sind. Die Getränkekartons haben keine entscheidenden Umwelt-Nachteile gegenüber Mehrwegverpackungen. Das liegt offenbar auch am hohen Stand des Recyclings für Getränkekartons. Die Ökobilanzen haben auch gezeigt, dass beide Verpackungssysteme noch umweltverträglicher werden können - Mehrweg und Einweg.

Was soll man nun tun? Muss man sich bei jedem Getränkekauf neu entscheiden?

Wählen Sie den Mehrweg: Denn mit Mehrweg sind Sie aus Umweltsicht immer auf der sicheren Seite.

Gleichgültig ob Sie zur Kunststoff- oder zur Glasflasche greifen. Beide schneiden in der Ökobilanz gleich gut ab und sind besser als Dosen oder Einweg-Flaschen. Ausnahme: der Getränkekarton. Er hat gegenüber Mehrweg keine erheblichen Nachteile - vorausgesetzt, er wird wiederverwertet (Recycling).

Lassen sie Dosen und Einwegflaschen aus Glas stehen, denn die sind in der Ökobilanz die Schlusslichter.

Sollten Sie trotzdem zu Getränken in Einwegverpackungen greifen - manchmal hat man ja keine Alternative - , dann beachten Sie bitte: Befüllte Einwegverpackungen gehören zurück zum Handel und alle anderen Einwegverpackungen in die Rücknahme- und Verwertungssysteme (Recycling)! Auf keinen Fall gehören Verpackungsabfälle in die Landschaft.

Und danken Sie daran:

Weniger Transporte bedeuten weniger Verkehr und damit weniger Belastungen für die Umwelt.

Pfand auf Einweg-Getränkeverpackungen - das sollten Sie wissen!

- Die Pfandpflicht beginnt ab 1. Januar 2003. Für Einweg-Getränkeverpackungen, die Sie vor dem ersten Januar 2003 gekauft haben, bekommen Sie kein Pfandgeld zurück.
- Die Pfandpflicht betrifft kohlenäurehaltige Getränke (Limonaden, Cola u. a.), Bier und Biermischgetränke sowie Mineralwasser (mit und ohne Kohlensäure) in Einweg-Verpackungen.
- Das Pfand beträgt 25 Cent, für Einweg-Verpackungen über 1,5 Liter 50 Cent.
- Rücknahmepflicht besteht für Vertrieber, die gleichartige Produkte/ Einweg-Verpackungen anbieten. Verstoße gegen die Pfandpflicht können als Ordnungswidrigkeit mit Bußgeldern bis 50.000,- Euro geahndet werden. Verantwortlich sind die Verkaufsberechtigten der Bundesländer. Kleine Läden mit einer Verkaufsfläche unter 200 m² müssen nur die Einweg-Verpackungen der von ihnen geführten Marken zurücknehmen.
- Einige Unternehmen werden zunächst Einweg-Verpackungen mit einer Wertmarke verkaufen. Solche Einweg-Verpackungen werden u. U. nur vom ausgebenden Unternehmen zurückgenommen.
- Auch für beschädigte Einweg-Getränkeverpackungen muss Ihnen der Händler das Pfand auszahlen, wenn noch erkennbar ist, dass er diese im Sortiment hat und es sich um Pfandverpackungen handelt.

Von Mehrwegen und Irrwegen

- Dose, Flasche und Karton - im Umweltvergleich -



Mit Tipps zur neuen Pfandregelung



Was ist eine Ökobilanz?

Eine Ökobilanz ist das Umweltprotokoll eines Produktes – zum Beispiel von Getränkeverpackungen. Von der Herstellung über die Nutzung bis zur Entsorgung werden die Umweltauswirkungen erfasst. Gefragt wird zum Beispiel:

- Wie viel Energie wird für die Herstellung benötigt?
- Wie viele Rohstoffe werden dafür verbraucht?
- Welche Umweltbelastungen verursachen die vielfältigen Transporte?

Untersucht werden auch die Umwelteffekte der Vorprodukte, die in das Produkt einfließen. Bei der Entsorgung werden die Verwertung von Reststoffen (Recycling) ebenso berücksichtigt wie die Umweltbelastung durch die Ablagerung der Abfälle auf Deponien oder ihre Verbrennung.

Das „A und O“ einer Ökobilanz: Sie muss transparent und damit nachvollziehbar sein.

Ökobilanzen erlauben einen ungeübten Blick auf die von Produkten ausgehenden Umweltbelastungen. Und sie ermöglichen, unterschiedliche Produkte bezüglich ihrer Umweltauswirkungen miteinander zu vergleichen und zu bewerten.

Getränkeverpackungen auf dem Prüfstand

Schon 1995 hat das Umweltbundesamt eine erste Ökobilanz für Getränkeverpackungen veröffentlicht: für Bier und für Frischmilch. Untersucht wurden alle Verpackungsarten, in denen es diese beiden Getränke gibt: die Einweg- und die Mehrwegflasche aus Glas, die Dose, den Getränkekarton und den Schlauchbeutel aus Kunststoff.

Bei Bier war das Ergebnis eindeutig: Die Mehrwegflasche lag vorn, Einwegflasche und Dose hatten das Nachsehen.

Weniger eindeutig sah es bei der Frischmilch aus: Zwar schnitt die Mehrwegflasche im Öko-Vergleich noch erkennbar besser ab als der Einwegkarton. Doch zwischen der Mehrwegflasche und dem Schlauchbeutel aus Kunststoff konnten keine größeren Unterschiede bei den Wirkungen auf die Umwelt mehr ermittelt werden. Und: Je größer die Transportentfernungen, desto geringer die Überlegenheit der Mehrwegflasche gegenüber dem Getränkekarton.

Demnach gibt es für die Verpackung für Milch und Bier nicht immer eine einzige ökologisch optimale Lösung. Allerdings hat Mehrweg fast immer die Nase vorn. Das gilt auch, wenn man die durchschnittlich zu überwindenden Transportentfernungen berücksichtigt.

Das hat sich in einer zweiten und dritten Ökobilanz bestätigt. Desmal wurden untersucht: die Verpackungen für Säfte, Limonaden, Mineralwasser und Wein. Hier wurden die Einwegflasche aus Glas und dem Kunststoff PET, die Mehrwegflasche aus Glas und PET, die Dose und der Karton genau unter die Lupe genommen.



Quelle: Umweltbundesamt, Homepage www.umweltbundesamt.de, Stand April 2003

Anhang 1

Fragen und Antworten zum „Dosenpfand“¹⁰

Stand: 18. Dezember 2002

Fragen und Antworten zum „Dosenpfand“

Mit der Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Münster vom 28. November 2002 ist klar: das „Dosenpfand“ kommt. Am 1. Januar 2003 tritt die Pfandpflicht in Kraft. Die wichtigsten Informationen zum neuen Pfand finden Sie hier:

A) Was beim Kauf und Verkauf von Einwegverpackungen zu beachten ist

1. Auf welche Einweg-Getränkeverpackungen ist ein Pfand zu erheben?

Am 1. Januar 2003 tritt die Pfandpflicht für Einweg-Getränkeverpackungen in Kraft. Das Pfand betrifft die Getränkebereiche Bier, Mineralwasser und Erfrischungsgetränke mit Kohlensäure und gilt unabhängig vom Verpackungsmaterial, das heißt für Dosen, Einweg-Glas- und Einweg-Plastikflaschen.

Bei Getränkekartons kann nach Auffassung des Bundesumweltministeriums (BMU) von einer Durchsetzung der Pfandpflicht derzeit abgesehen werden, weil das BMU beabsichtigt, die ökologisch vorteilhaften Getränkekartons durch eine Novellierung der Verpackungsverordnung (VerpackV) von der Pfandpflicht auszunehmen. Die Länder, die für den Vollzug der Verpackungsverordnung zuständig sind, kennen diese Auffassung des Bundesumweltministeriums.

Bei der Bestimmung, ob ein Getränk in einen pfandpflichtigen Getränkebereich fällt, ist § 9 Abs. 2 Verpackungsverordnung maßgeblich, nicht die lebensmittelrechtliche Einordnung. Dabei ist von den in der VerpackV genannten Massengetränke-Bereichen auszugehen. Die folgende Darstellung kann als rechtlich unverbindliche Hilfestellung für die Bestimmung pfandpflichtiger Getränke dienen.

Ab dem 1.1.2003 gilt die **Pfandpflicht** für:

¹⁰ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Homepage www.pfandpflicht.info, Stand April 2003

Bier

Auf alle bierhaltigen Getränke einschließlich Biermischgetränke ist ein Pfand zu erheben. Dazu zählen auch alkoholfreies Bier, Mischungen von Bier mit Cola oder Limonade, Bier mit Sirup (wie Berliner Weiße mit Schuss), Bier mit einem anderen alkoholischen Getränk (zum Beispiel Bier mit Wodka) oder aromatisiertes Bier (zum Beispiel Bier mit Tequila-Aroma). Auf die Einhaltung des Reinheitsgebots kommt es nicht an.

Mineralwasser

Alle Wasser-Getränke, also Mineralwasser, Quellwasser, Heilwasser, Tafelwasser und auch andere Wässer, wie zum Beispiel „Near water – Produkte“, unterliegen unabhängig von Zusätzen der Pfandpflicht (u.a. aromatisiertes Wasser, Wasser mit Koffein oder Wasser mit Sauerstoff).

Erfrischungsgetränke mit Kohlensäure

Alle kohlenensäurehaltigen Getränke, die keine oder nur sehr geringe Mengen Alkohol enthalten, sind ebenfalls zu bepfanden. Hierzu gehören neben Cola und Limonaden auch

- Mischungen von Fruchtsaft und kohlenensäurehaltigem Mineralwasser (wie Apfelschorle),
- diätetische Getränke mit Kohlensäure,
- Sportgetränke mit Kohlensäure,
- sogenannte Energy-Drinks mit Kohlensäure,
- Tee- oder Kaffeegetränke mit Kohlensäure,
- Bittergetränke mit Kohlensäure und andere Getränke mit Kohlensäure.

Die Kohlensäure ist hier das entscheidende Kriterium für die Abgrenzung.

2. Für welche Einweg-Getränkeverpackungen muss man kein Pfand

zahlen?

Bei Fruchtsäften und anderen Getränken ohne Kohlensäure, bei Wein, Sekt, Spirituosen und Milch ist kein Pfand zu erheben. Spirituosen-Mischgetränke (wie zum Beispiel Wodka-Lemon) werden wie Spirituosen behandelt und sind daher von der Pfandpflicht ausgenommen. Joghurt- und Kefirgetränke sind von der Pfandregelung ebenfalls nicht betroffen.

3. Wie hoch ist das Pfand?

25 Cent beträgt das Pfand für Einweg-Getränkeverpackungen, die bis zu 1,5 Liter Flüssigkeit fassen. Über 1,5 Liter sind **50 Cent** Pfand zu zahlen.

4. Werden Getränkedosen und Einweg-Flaschen nun teurer?

Das neue Pfand auf Einweg-Verpackungen ist höher als das übliche Pfand auf Mehrweg-Verpackungen. So wird zukünftig eine Dose Bier mit 25 Cent bepfandet, eine Mehrweg-Flasche Bier aber weiterhin nur mit 8 Cent. Ähnliches gilt für Mineralwasser in 1 Liter-Flaschen: das Einweg-Pfand beträgt 25 Cent, das Mehrweg-Pfand nur 15 Cent.

Bisher hatte der Verbraucher beim Einkauf den Eindruck, Getränke in Mehrwegflaschen seien – wegen des Pfandes – wesentlich teurer als Getränke in Einweg. Diese Ungleichbehandlung zwischen Ein- und Mehrweg fällt durch die neue Pfandpflicht weg – ein Anreiz, auf Mehrweg umzusteigen.

Da der Verbraucher das Pfand zurück erhält, werden Dosen und Einweg-Flaschen letztlich kaum teurer. Das Bundesumweltministerium und das Bundeswirtschaftsministerium rechnen damit, dass der Handel und die Industrie jährlich zusätzlich netto 135 Mio. Euro für die Einrichtung und den Betrieb eines Pfand-/Rücknahme-Systems aufwenden müssen. Das sind pro Verpackung weniger als 1 Cent.

5. Was passiert, wenn der Einzelhändler kein Pfand erhebt, obwohl die Pfandpflicht am 1. Januar 2003 in Kraft getreten ist?

Wer kein Pfand erhebt, begeht eine Ordnungswidrigkeit, die mit einem Bußgeld geahndet werden kann. Die Behörden, die in den Bundesländern für den Vollzug der Verpackungsverordnung verantwortlich sind, überprüfen, ob die Händler ihren Pflichten nachkommen.

6. Was kann der Verbraucher beim Kauf von Getränken beachten?

Wählen Sie Mehrweg, denn: Mehrweg ist aus Umweltsicht meist der bessere Weg.

Dabei ist nicht entscheidend, ob die Mehrwegflasche aus Kunststoff oder Glas ist. Beide schneiden in der Ökobilanz gut ab. Und beide sind in der Ökobilanz besser als Dosen oder Einwegflaschen. Behandeln Sie Pfandflaschen schonend und geben diese mit Schraubverschluss zurück.

Lassen Sie Dosen und Einwegflaschen aus Glas stehen, denn: Sie sind die Öko-Schlusslichter. Denken Sie daran: Mehrweggetränke aus der Region verursachen weniger

Transporte. Und weniger Transporte bedeuten weniger Verkehr und damit weniger Belastungen für die Umwelt.

B) Die Pfandrückgabe und Pfanderstattung beim Einzelhändler

1. Wo kann ich Dosen und Einweg-Flaschen abgeben?

Einweg-Getränkeverpackungen kann man dort zurückgeben, wo man sie gekauft hat. Die Rückgabe ist aber auch bei allen anderen Händlern möglich, die solche Getränke in gleichartigen Einweg-Verpackungen verkaufen.

Geschäfte mit einer kleinen Verkaufsfläche (unter 200 m²) müssen nur die Einweg-Verpackungen der Marken zurücknehmen, die sie in ihrem Angebot haben.

2. Können Einzelhändler auch die Rücknahme verweigern?

Nein. Allerdings kann es in einer Übergangszeit – bis ein automatengestütztes Rücknahmesystems eingerichtet ist – vorkommen, dass Einzelhändler ihren Kunden beim Verkauf einer Einweg-Verpackung eine Wertmarke aushändigen. Während dieser Übergangszeit können die Kunden nur dort ihre Einweg-Getränkeverpackungen zurückgeben, wo sie die Verpackung gekauft haben.

3. Was passiert mit „alten“ Verpackungen aus 2002? Kann man die auch abgeben?

Nein. Dosen, Einweg-Flaschen und andere Einweg-Getränkeverpackungen, die vor dem 1. Januar 2003 gekauft wurden, können nicht zurückgegeben werden. Da für diese Verpackungen noch kein Pfand erhoben wurde, ist auch keine Rückzahlung möglich. Diese „alten“ Einweg-Getränkeverpackungen werden weiterhin getrennt gesammelt und im Rahmen des Dualen Systems („Grüner Punkt“) verwertet.

4. Was macht man mit beschädigten Dosen und Einweg-Flaschen?

Auch beschädigte Einweg-Getränkeverpackungen muss der Einzelhändler zurücknehmen und das Pfand auszahlen, wenn anhand der Verpackung noch zu erkennen ist, dass der Händler diese bepfandete Verpackung in seinem Sortiment hat. Für die Rücknahme durch Automaten gilt, dass mindestens die Kennzeichnung unbeschädigt sein muss, die Einweg-Verpackungen zukünftig als Pfand-Verpackungen ausweisen wird. Diese Kennzeichnung wird aber voraussichtlich erst im Laufe des Jahres 2003 eingeführt, parallel zur Aufstellung von Rücknahme-Automaten.

C) Von der Pfanderhebung zur Entsorgung

1. Wer ist in der Versorgungskette der Erste, der ein Pfand erheben muss?

Das Pfand ist ab 1.1.2003 auf allen Vertriebsstufen, angefangen vom Abfüller oder Importeur als Erstvertreiber über den Groß- und Zwischenhandel bis hin zum Letztvertreiber, zu erheben.

2. Ist auch auf Einweg-Getränkeverpackungen ein Pfand zu erheben, die schon vor dem 1. Januar 2003 abgefüllt wurden oder die sich schon beim Handel befinden?

Wenn der Handel Verpackungen im Januar 2003 verkauft, sind diese zu bepfanden, egal wann sie abgefüllt wurden oder ob sie bereits beim Handel sind.

3. Wer entsorgt die zurückgenommenen Verpackungen ab dem 1.1.2003? Der Händler, der Großhändler oder der Abfüller?

Der Händler, der die Einweg-Getränkeverpackungen pflichtgemäß zurückgenommen hat, kann diese seinem Lieferanten zurückgeben, und der Lieferant kann sie wiederum seinem Vorvertreiber bis hin zum Abfüller zurückgeben. Allen obliegt die Verwertungspflicht nach der Verpackungsverordnung.

Die Vertreiber und Abfüller können allerdings auch vereinbaren, dass die beim Einzelhandel gesammelten Verpackungen direkt in die Verwertung gebracht werden. Sie können dafür einen Entsorger beauftragen und sich die Entsorgungskosten teilen. Die Verwertung muss dokumentiert werden, ein Sachverständiger muss sie bescheinigen, und die Bescheinigung ist beim DIHK zu hinterlegen.

4. Wer verwertet die Einweg-Getränkeverpackungen? Wie findet man einen Verwerter?

Mit der Verwertung kann man die Entsorgungsbranche beauftragen, die bereits heute das Recycling von Dosen, Glas- und Kunststoff-Verpackungen erledigt. Welche Unternehmen diese Leistungen anbieten, können Sie bei den Industrie- und Handelskammern erfragen. Sie finden diese Unternehmen auch in den lokalen Branchenbüchern oder über die Verbände der Entsorgungswirtschaft.

5. Wie wird mit importierten Getränken verfahren?

Die importierten Einweg-Getränkeverpackungen unterliegen der Pfandpflicht ebenso wie die in Deutschland abgefüllten Getränkeverpackungen. Das heißt, die Vertreiber müssen sie auch bepfanden, zurücknehmen und verwerten.

6. Was passiert mit Verpackungen aus 2002, die ab dem 1.1.2003 der Pfandpflicht unterliegen?

Auch die Verpackungen, die ein Einzelhändler im Jahr 2002 geliefert bekommen hat, sind bei einem Verkauf im Jahr 2003 zu bepfanden. Der Händler hat zwei Möglichkeiten zur Entsorgung: Er kann die zurückgenommenen Verpackungen an seine Zulieferer oder Vorvertreiber zurückgeben, oder er einigt sich mit diesen über die Beauftragung eines Entsorgungsunternehmens.

Wenn auf diesen Verpackungen noch der „Grüne Punkt“ aufgebracht ist und der Abfüller bei der Duales System Deutschland AG noch ein Lizenzentgelt für die Entsorgung gezahlt hat, können sich die Parteien auch darüber verständigen, dass diese Verpackungen noch von dem Entsorgungssystem „Grüner Punkt“ verwertet werden.

7. Was passiert mit Verpackungen, die ab dem 1.1.2003 in Automaten verkauft werden? Wo kann man diese zurückgeben?

Dosen und Einweg-Flaschen mit Pfand können ab dem 1. Januar 2003 weiterhin auch aus Getränkeautomaten verkauft werden. Die Vertreiber müssen aber sicherstellen, dass für den Verbraucher eine Rückgabe und Pfanderstattung in der Nähe des Getränkeautomaten möglich ist. Das kann zum Beispiel durch einen Rücknahmeautomaten erfolgen, aber auch durch Kooperation mit einem nahegelegenen Handelsgeschäft oder einer Tankstelle. Auf einem Firmengelände, auf dem mehrere Getränkeautomaten aufgestellt sind, ist es auch denkbar, eine zentrale Rückgabestelle einzurichten.

D) Ein bundesweites Clearing-System

1. Wie funktioniert eine Clearing-Stelle?

Eine Clearing-Stelle hat die Aufgabe, die Pfandüber- und -unterschüsse zwischen den Vertreibern auszugleichen. Das heißt: Wer als Einzelhändler mehr Verpackungen zurück nimmt, als er verkauft hat, bekommt von der Clearing-Stelle das zusätzliche Pfand zurückerstattet. Solche Systeme gibt es bereits im Ausland, sie funktionieren ohne großen Kostenaufwand.

Für den Verbraucher heißt das: Wenn bundesweit ein Pfand-/Rücknahme-System eingerichtet ist, kann der Verbraucher überall in Deutschland bepfandete Einweg-Getränkeverpackungen bei den Verkaufsstellen zurückgeben, die solche Getränke in gleichartigen Einweg-Verpackungen verkaufen.

2. Wieso gibt es zum 1.1.2003 noch kein bundesweites Clearing-System?

Die Bundesregierung hat dem Handel und den Getränkeabfüllern 9 Monate Zeit eingeräumt, um sich auf die Pfandpflicht vorzubereiten. Diese sind aber lange Zeit – u.a. auch gerichtlich – gegen das Pfand vorgegangen. Die betroffenen Wirtschaftskreise haben darum mit den Vorbereitungen zum Aufbau eines bundesweiten Clearing-Systems erst im Oktober 2002 begonnen. Der Handel und die Getränkeabfüllende Industrie haben nun erklärt, dass ein funktionierendes, umfassendes Clearingsystem erst im 4. Quartal des Jahres 2003 zur Verfügung stehen wird. Bis dahin wollen die meisten Handelsunternehmen firmeninterne Pfandlösungen praktizieren, das heißt, sie sorgen dafür, dass die bei ihnen gekauften Einweg-Getränkeverpackungen bepfandet sind und von ihnen zurückgenommen werden.

3. Wer ist für den Aufbau eines bundesweiten Clearing-Systems verantwortlich?

Alle Abfüller und Vertreiber, die pfandpflichtige Getränkeverpackungen in Verkehr bringen, sind für ein Clearing-System verantwortlich. Die Verbände des Handels und der Getränkeabfüllenden Industrie haben mit den entsprechenden Vorbereitungen vor kurzem begonnen.

4. Wer sind die Ansprechpartner, wenn sich Abfüller oder Vertreiber an einem bundesweit aufzubauenden Clearing-System beteiligen möchten?

Ansprechpartner sind die Verbände des Handels und der Getränkeabfüllenden Industrie in den Bereichen Bier, Mineralwasser und Erfrischungsgetränke mit Kohlensäure.

5. Stimmt es, dass das Bundeskartellamt den Aufbau eines bundesweiten Clearing-Systems untersagt hat?

Nein, nach Aussage der Pressesprecherin des Bundeskartellamtes gibt es weder eine Verfügung des Amtes, die den Aufbau eines solchen Clearing-Systems untersagt, noch hat das Amt die Umsetzung einer solchen Konzeption als nicht mit dem Kartellrecht vereinbar bezeichnet. Das Kartellamt hat aber darauf hingewiesen, dass seiner Auffassung nach alle betroffenen Branchen daran zu beteiligen seien. Das Bundesumweltministerium erachtet den Aufbau eines Pfandsystems, das den kartellrechtlichen Anforderungen entspricht, für ohne weiteres realisierbar.

6. Was ist das sogenannte „Token-System“?

Teile des Handels und der Getränkeabfüllenden Industrie haben ein sogenanntes „Token“-Modell vorgeschlagen, nach dem pfandpflichtige Einweg-Verpackungen gemeinsam mit einer Pfandmünze („Token“) verkauft werden. Das Pfand bekäme der Käufer nur dann erstattet, wenn er den Token und die Verpackung gemeinsam zurückbringen würde. Die Rücknahme könnte sowohl händisch als auch automatisiert erfolgen.

Die in dem Konzept vorgesehene dauerhafte Begrenzung des Pfandsystems auf die Stufe des Letztvertreibers und Endverbrauchers ist nicht mit der Verpackungsverordnung vereinbar, die ein Mehrphasen-Pfand vorsieht. Wesentliche Schwachstelle des Konzepts ist die Möglichkeit, die Pfandinlösung von der Verpackungsrückgabe zu „entkoppeln“. Hier sind die Risiken zur Umgehung bis hin zu einer rein virtuellen Pfanderhebung, bei der beim Kauf eine Pfanderhebung und gleichzeitig eine Pfanderstattung gebucht werden und der Verbraucher die Verpackung unbefandet erhält, erheblich größer als bei dem alternativ angebotenen umfassenden Pfandkonzept. Daher wäre insbesondere zu besorgen, dass der gewünschte Anti-Littering-Effekt nicht ausreichend erreicht würde. Schließlich erscheint die dauerhafte zusätzliche Handhabung von Token durch den Verbraucher umständlich.

E) Hintergrund der Verpackungsverordnung

1. Warum gilt das neue Pfand für Bier, aber nicht für Saft?

Die Verpackungsverordnung sieht ein zweistufiges Verfahren vor:

- 1.) Wenn bundesweit der Mehrweganteil von Getränkeverpackungen unter 72 Prozent liegt, muss ein Pflichtpfand eingeführt werden.
- 2.) Das gilt aber nur für die Getränkebereiche, in denen der Anteil der Mehrwegflaschen unter ihrem Anteil von 1991 liegt. Letzteres ist bei Bier, Mineralwasser und Erfrischungsgetränken mit Kohlensäure der Fall; bei Fruchtsäften und Wein ist dies noch nicht festgestellt worden, darum gibt es hier noch kein Pfand. Sekt und Spirituosen sind von der Pfandpflicht ohnehin ausgeschlossen.

2. Warum kommt die Pfandpflicht jetzt?

Die 1991 geschaffene und 1998 novellierte Verpackungsverordnung schreibt eine Pfandpflicht vor, wenn der Mehrweganteil unter 72 Prozent fällt. Das war erstmals 1997 der Fall und auch in den Folgejahren. Dies bedeutet nach geltendem Recht, dass sechs Monate nach erneuter Veröffentlichung der Daten eine Pfandpflicht in Kraft treten muss.

Die Bundesregierung hat die Zahlen über die Mehrweganteile im Juli 2002 bekannt gemacht.

3. Warum werden Dosen nicht einfach verboten?

Ein Verbot für Dosen und andere Einweg-Verpackungen ist nach europäischem Recht ausgeschlossen, weil ein Verbot in den freien Binnenmarkt eingreifen würde. Mit dem Pfand hat sich die Bundesregierung für ein europarechtlich akzeptables, wirtschaftsverträgliches und verbraucherfreundliches Instrument entschieden.

4. Was bringt das Pfand der Umwelt?

Der Anteil von Einweg-Getränkeverpackungen ist in den letzten Jahren ständig gestiegen. So hat sich der Marktanteil von Dosenbier in den letzten zehn Jahren verdoppelt (auf 24 Prozent). Gegenüber den Mehrweg-Alternativen verursachen Einweg-Verpackungen deutlich mehr Abfall, verbrauchen bei der Herstellung und der Entsorgung mehr Energie und tragen stärker zum Treibhauseffekt bei.

Das Pfand soll diesen ökologisch nachteiligen Auswirkungen entgegenwirken und Mehrwegsysteme stärken, die ökologisch vorteilhafter sind.

Das Pfand führt aber auch zu einer sortenreinen Sammlung und damit besseren Verwertung wertvoller Rohstoffe. Und schließlich ist die Pfandpflicht ein wichtiger Schritt zur Abkehr von „Ex und Hopp“: Die Vermüllung von Landschaft, Straßen und Plätzen wird gestoppt.

5. Ist Mehrweg wirklich umweltfreundlicher?

Mehrwegflaschen, egal ob aus Glas oder Kunststoff, haben gegenüber Getränkedosen und Einweg-Flaschen deutliche Umwelt-Vorteile, und das, obwohl Einweg-Verpackungen in den vergangenen Jahren umweltverträglicher geworden sind (Mehrweg-Flaschen können zum Beispiel bis zu 40 mal nachgefüllt werden). Das sind die Ergebnisse auch der zweiten Studie des Umweltbundesamts (UBA) zur Ökobilanz von Getränkeverpackungen.

Eine Ökobilanz untersucht den gesamten Lebensweg einer Getränke-Verpackung – von der Rohstoffgewinnung über Herstellung und Transport bis zur Entsorgung. Mehr Informationen über die Ergebnisse der Studie finden Sie unter www.umweltbundesamt.de.

6. Entstehen durch die Pfandpflicht Arbeitsplätze oder gehen welche verloren?

In den letzten Jahren ist eine Verdrängung von Mehrweg-Systemen zu beobachten, dadurch sind vor allem bei mittelständischen Unternehmen des Handels und der

getränkeabfüllenden Industrie rd. 250.000 Arbeitsplätze gefährdet. Die Pfandpflicht leistet auch einen Beitrag zum Erhalt dieser Arbeitsplätze, weil sie die Mehrweg-Systeme stabilisieren wird. Zusätzlich schafft das Pfand Arbeitsplätze bei den Herstellern von Rücknahmeautomaten und bei Logistik-Unternehmen. In der Verpackungsverwertung bleiben die Arbeitsplätze erhalten.

7. Wie viel kosten Industrie und Handel die Einrichtung und der Betrieb des Rücknahmesystems?

Durch die Einführung der Pfandpflicht benötigt man in Deutschland etwa 80.000 Rücknahme-Automaten, von denen einer im Durchschnitt etwa 12.500 Euro kostet. Nach Berechnungen des Bundesumweltministeriums und des Bundeswirtschaftsministeriums liegt der Investitionsbedarf für die Aufstellung dieser Rücknahme-Automaten bei rd. 1 Mrd. Euro. Diese Investitionen werden hauptsächlich Discounter und große Verbrauchermärkte tragen, die ungefähr 80 Prozent der Einweg-Verpackungen verkaufen.

Den Kosten der Einführung des Pfands – also die erforderlichen Investitionskosten, die Kosten für die Kennzeichnung der Verpackungen, für den Betrieb und die Wartung von Rücknahme-Automaten, die Personalkosten für die händische Rücknahme bei kleineren Verkaufsstellen, die Kosten für den Aufbau und Betrieb einer Sammellogistik und eines Clearing-Systems – stehen Einsparungen bei den Lizenzentgelten für den „Grünen Punkt“ und Erlöse aus dem Verkauf der verwerteten Materialien gegenüber.

Insgesamt schätzen Bundesumwelt- und Bundeswirtschaftsministerium die zusätzlichen Netto-Kosten für das Pfand-System auf rd. 135 Mio. Euro jährlich. Das sind weniger als 1 Cent pro Verpackung.

8. Wer begrüßt das Pfandsystem, wer ist dagegen?

Mittelständische Brauereien, die Mineralbrunnen, der Getränkefachgroßhandel und -einzelhandel sind für die Pfandpflicht, weil sie zum großen Teil in den letzten Jahren in Mehrwegsysteme investiert haben. Die Pfandpflicht beseitigt nun einen wesentlichen Wettbewerbsnachteil für Mehrweg. Auch Umwelt- und Verbraucherverbände begrüßen das Pfand.

Gegen die Pfandpflicht sind hauptsächlich Produzenten, die in Einweg-Getränkeverpackungen abfüllen sowie Discounter und große Supermärkte, die diese verkaufen – und deren Interessenverbände.

9. Gibt es ähnliche Pfandsysteme auch im Ausland?

In **Schweden** wird bereits seit 1984 ein Pfand auf Dosen (umgerechnet zur Zeit rund 6 Cent) und seit 1994 ein Pfand auf Einweg-Plastik-Flaschen (cirka 0,25 Cent für 1,5 Liter) erhoben. Das Pfand hat in Schweden dazu beigetragen, das Mehrweg-System zu stabilisieren.

Dänemark hat im Oktober diesen Jahres ebenfalls ein Dosenpfand eingeführt, nachdem die Europäische Kommission die bisherige Regelung kritisiert hat, nach der bestimmte Verpackungen (insbesondere Dosen) vollständig verboten waren.

In den **USA** erheben zehn der fünfzig Bundesstaaten ein Pfand auf Dosen und Einweg-Plastik-Flaschen (rd. 10 US-Cent), meist schon seit über 20 Jahren. Aber wegen des ständig wachsenden Verpackungsmülls (seit 1992 mehr als 50 Prozent Anstieg) diskutieren derzeit alle US-Bundesstaaten, ob sie eine Pfandpflicht auf Dosen und Einweg-Plastikflaschen einführen.

Anhang 2

Ökologische Lenkungswirkung bei einer Pflichtbepfandung von Einweg-Getränkeverpackungen¹¹

Umweltbundesamt Berlin, den 30.01.2001

Ökologische Lenkungswirkung bei einer Pflichtbepfandung von Einweg-Getränkeverpackungen

1. Anlass

Zur Förderung ökologisch vorteilhafter Getränkeverpackungen ist in der Verpackungsverordnung eine besondere Regelung vorgesehen. Danach werden Einwegverpackungen für Bier, Wasser, Erfrischungsgetränke und Wein u.a. dann mit einem Pflichtpfand in Höhe von 0,50 DM bedroht, wenn die Mehrwegquote, gemittelt über alle genannten Getränke, unter 72 % sinkt. Im Einzelnen sieht die Regelung dann für jene Getränkesegmente ein Pflichtpfand vor, deren spezifische Mehrwegquote sich im Vergleich zum Jahr 1991 verschlechtert hat.

Nachdem für die Jahre 1997 und 1998 jeweils Unterschreitungen der 72 %-Marke festgestellt wurden, droht nun eine Pflichtbepfandung für die Getränkesegmente Wasser, Bier und Wein, falls auch die obligatorischen Kontrollmessungen eine entsprechende Quotenunterschreitung feststellen.

Relevante Teile der betroffenen Wirtschaftskreise bezweifeln die ökologische Lenkungswirkung einer Pflichtbepfandung der Einwegverpackungen. Sie unterstellen vielmehr unangemessen hohe Zusatzkosten für diese Maßnahme, die Mehrweg eher schade und fordern deshalb eine Änderung der Verpackungsverordnung.

Vor dem Hintergrund neuer Ökobilanz-Ergebnisse für Getränkeverpackungen, die für Getränkekartons eine ökologische Gleichwertigkeit mit Mehrwegverpackungen testieren, sieht auch das Bundesumweltministerium einen gewissen Änderungsbedarf der Pfandregelungen. Zudem wird die nach jetzigem Sachstand vorzunehmende Differenzierung zwischen einer zu bepfandenden Bierdose und einer nicht zu bepfandenden Limonadendose in der Öffentlichkeit auf Unverständnis stoßen. Der Bundesumweltminister hat deshalb Anfang August d.J. zwei alternative Vorschläge zur Änderung der Verpackungsverordnung vorgestellt. Ende Oktober konnten die

¹¹ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Homepage www.pfandpflicht.info, Stand April 2003

Umweltminister von Bund und Ländern sich jetzt in einer Vorabgesprache grundsätzlich auf die vom Bundesminister vorgestellte Option 1 verständigen. Dabei handelt es sich um eine Pflichtbefandung aller als ökologisch nachteilig anerkannten Getränkeverpackungen, unabhängig von der Höhe der Mehrwegquote. (Dies beträfe alle Einwegverpackungen außer dem Getränkekarton). Allerdings machten die Länderminister ihre Zustimmung von der Klärung einer Reihe von offenen Punkten abhängig. Ein zentraler Aspekt ist dabei die im Punkt 4 verlangte Untermauerung der Lenkungswirkung des (Pfand-) Modells zur Stabilisierung ökologisch vorteilhafter Verpackungen. Der vorliegende Bericht soll hierzu einen Beitrag liefern.

2. Ausgangslage

Im Jahr 1998 (letztes mit Daten belegtes Jahr) lag der Getränkeverbrauch in Deutschland bei den hier in Frage stehenden Massengetränken bei 32,1 Mrd. Litern. Diese verteilten sich gemäß der folgenden Tabelle 3 auf die einzelnen Getränkesegmente und Verpackungsarten:

Tab. 3: Unterteilung der Getränkearten 1998 / (Mio. l)

Segmente	Gesamt	Mehrweg	Einweg				
			gesamt	EW-Glas	Dosen	Block-packg.	Sonst.
Mineralwasser mit CO ₂	8314	7635,6	678,3	616,9	16,2	-	45,3
Mineralwasser ohne CO ₂	484,6	57,9	426,8	34,0	-	127,2	265,6
Mineralwasser	8.798,6	7.693,5	1.105,1	650,9	16,2	127,02	310,9
Säfte	2.413,8	1.192,4	1221,4	411,8	1,9	794,0	13,7
Nektare	1.279,5	484,1	795,4	62,5	-	726,2	6,7
Gemüsesäfte, -trunke	97,2	14,6	82,5	76,6	0,7	5,2	-
Erfrischungsgetränke ohne CO ₂	966,6	212,5	754,1	56,4	5,2	592,5	100,0
Eistee ohne CO ₂	729,0	55,2	673,8	13,4	10,3	646,0	4,0

Sportgetränke ohne CO ₂	19,5	4,3	15,2	13,4	1,8	-	-
Säfte, Getränke ohne CO ₂	5.505,6	1.963,2	3.542,4	634,1	19,9	2.763,9	124,4
Erfrischungsgetränke mit CO ₂	7.248,8	5.638,9	1.609,9	730,4	804,9	-	74,6
Eistee mit CO ₂	29,0	5,0	23,9	4,4	19,5	-	0,0
Sportgetränke mit CO ₂	70,7	16,0	54,7	17,4	37,3	-	-
Erfrischungsgetränke mit CO ₂	7.348,5	5.659,9	1.688,6	752,2	861,8	-	74,6
Deutscher Wein, Inlandsabs.	660,5	361,2	299,3	296,1	-	2,7	0,5
Ausländischer Wein, dt. Abf.	301,1	36,2	264,9	189,3	-	73,6	2,0
Ausländischer Wein, Imp. in Fl.	563,7	2,2	561,5	554,1	-	7,4	-
Wein	1.525,3	399,5	1.125,7	1.039,5	-	83,7	2,5
Bier	8.939,9	6.807,0	2.132,9	274,9	1.858,0	-	-

Quelle: GVM, November 1999

Danach haben Bier und Mineralwasser jeweils einen Anteil von mehr als 27 % am Gesamtkonsum, die Erfrischungsgetränke folgen mit 23 % (mit CO₂) bzw. 17 % (ohne CO₂), während der Wein nur einen Anteil von unter 5 % hat. Die resultierenden Verpackungsmengen sind in der nachfolgenden Tabelle 4 wiedergegeben.

Tab. 4: Unterteilung der Getränkeverpackungsmengen 1998 / (Angaben in t)

	Einweg	Mehrweg*
Glas	1.493.984	ca. 500.000
Weißblech	2.037	ca. 45.000
Weißblechverbunde	200.061	
Aluminium	8.347	ca. 15.000
Aluminiumverbunde	3.324	
Kunststoff	8.700	ca. 30.000
Kunststoffverbunde	2.048	
Papier	40.192	ca. 35.000
Papierverbunde	225	
Flüssigkeitskarton	88.714	
Sonstige		ca. 5.000
Insgesamt	1.847.632	630.000

Quelle: GVM * UBA-Schätzung auf der Basis von GVM-Daten

Diese Tabelle macht den Verpackungsmengenunterschied zwischen Einweg und Mehrweg besonders deutlich: 25 % des Gesamt-Verpackungsaufkommens verpackt durch Mehrfachnutzung 70 % des Gesamt-Getränkeverbrauchs, wohingegen Einwegverpackungen 75 % der Verpackungsmenge ausmachen, aber nur 30 % des Getränkevolumens abdecken. Der Mehrwegbereich wurde 1998 nach wie vor von Glasflaschen dominiert. Mehrwegflaschen aus dem Kunststoff PET hatten nur einen Anteil von 8 Prozentpunkten an der erreichten Mehrwegquote von 70 %. Bei den Verbrauchsmengen im Mehrwegbereich dürften PET-Flaschen allenfalls mit etwa 10.000 t zu Buche schlagen. Im Einwegbereich spielen PET-Flaschen mit einem Anteil von 1,2 % an der Gesamt-Abfüllmenge (EW + MW) eine vernachlässigbare Rolle. Hauptverpackungsmaterialien sind hier Glas, Getränkekarton und Weißblech.

Folgende Entwicklungen sind zur Zeit auf dem Getränkemarkt zu beobachten:

- Einweg-Glasflaschen werden beschleunigt durch Einweg-PET-Flaschen ersetzt
- Auch im Mehrwegbereich wird der Anteil von PET-Flaschen ausgebaut
- Dosen und Getränkekartons zeigen insgesamt noch geringes Wachstum zu Lasten von Mehrweg; im Bereich Bier jedoch eine anhaltende deutliche Verdrängung von Mehrweg durch Dosen.
- Seit 1997 sinkt der Mehrweganteil beschleunigt in Schritten von ca. 1,5 Prozentpunkten pro Jahr. Die frei werdenden Volumina werden verstärkt auch in PET-Einweg verpackt
- Der Markt der Getränkehersteller befindet sich insgesamt in einem andauernden Konzentrationsprozess

3. Wissenschaftliche Studien

Die mögliche Lenkungswirkung einer Pflichtbepfandung auf die Verwendung ökologisch nachteiliger Getränkeverpackungen wird in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert. Dem UBA sind hierzu fünf veröffentlichte Ausarbeitungen bekannt:

- D. Ewringmann e.a. / Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln 1995: „Ökonomische und umweltpolitische Beurteilung einer Pfandpflicht bei Einweggetränkeverpackungen“ (Umweltforschungsplan des BMU, FKZ Nr.109 04 005)
- U. Sprenger e.a. / ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München 1997: „Förderung ökologisch sinnvoller Getränkeverpackungen“ (UBA Texte 17/97)
- A. Golding, Tübingen: „Gutachterliche Stellungnahme zur Wirksamkeit einer Pfandpflicht auf Einweg-Bier- und Mineralwasser-Verpackungen zur Stabilisierung der Mehrwegquote“ (für Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg, 1999)
- Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung. Folgen des Zwangspfandes für Getränkeverpackungen, Studie für IZW, Wiesbaden, 2000
- H. G. Baum e.a. / BlfA Bayerisches Institut für Abfall- und Umweltforschung: „Pfandpflicht für Einweg- Getränkeverpackungen?“ Augsburg 2000

Im Einzelnen kommen die Studien zu folgenden Ergebnissen:

3.1 Ewringmann-Studie

Die Studie kommt auf Grund theoretischer Untersuchungen zu dem Ergebnis, dass „...die Überlegung, Einweggetränkeverpackungen aus dem bisherigen Systemverbund innerhalb der DSD herauszulösen und einer gesonderten Pfand- und Rücknahmepflicht zu unterwerfen ... im Rahmen der bestehenden Zielstruktur nicht erfolgversprechend (ist), zur Stützung der Mehrwegsysteme leistet sie keinen Beitrag.“ Insbesondere werden dazu in der Zusammenfassung folgende Punkte hervorgehoben:

- Es sind keine Anreize für den Verbraucher zu erkennen, verstärkt Mehrweg zu kaufen. Gleichermäßen gibt es keinen Anreiz für den Handel, Mehrweg finanziell zu begünstigen. Deshalb ergibt sich keine Stützungsfunktion für Mehrweg.
- Es wird im Gegenteil eine beschleunigte Bildung von Einweg-Pfandpools erwartet, die kostenneutral arbeiten können. Dies führt zu einer relativen Verbilligung von Einweg gegenüber Mehrweg, da die bisher fälligen Lizenzentgelte für Einweg entfallen. Als Effekt ergibt sich daraus eine Mehrweg-schädigende Situation.
- Als positiver Effekt wird eine Erhöhung der Erfassungsquote auf 90 % erwartet. Allerdings resultieren hieraus auch Einbrüche beim DSD, die aber nicht unbedingt zu einer völligen Destabilisierung dieses Systems führen müssen – insbesondere dann nicht, wenn DSD bei der operativen Umsetzung der Pfandregelung beteiligt ist.
- Weiter wird auf die durch ein Pfandmodell erzielbare marginale Verbesserung der Abfallsituation hingewiesen, die eine Zwangsbepfandung fragwürdig erscheinen lässt. Auch die mögliche Verbesserung des Littering-Problems wird als marginal angesehen.
- Als positive Pfandwirkung wird die zielgenaue Zuordnung eines konsumentenorientierten Verursacherprinzips hervorgehoben. Dieser Effekt reicht aber nach Ansicht der Autoren nicht aus, um eine Pfandpflicht zu begründen. Stattdessen wird eine „Überprüfung der Ziel-Mittel-Struktur“ angemahnt, um wirksamere mengen- und/oder preispolitische Hebel zu erkennen.

Bei einer kritischen Durchsicht der Studie fällt auf, dass sie sehr theorielastig ist und nur wenig Bezüge zu praktischen Erfahrungen und empirischen Untersuchungen hat. Im Hauptteil der Studie wird eine Vielzahl von sich zum Teil widersprechenden Literaturstellen zitiert, was die Lesbarkeit reduziert. Erst in der Zusammenfassung findet sich dann die daraus gezogene Schlussfolgerung. Dreh- und Angelpunkt ist dabei die Kostenfrage, die nach Meinung der Autoren insbesondere von der Höhe des Pfandes und der Rücklaufquote bestimmt werden wird. Die hier vorgenommene Übertragung von Erfahrungen aus den USA auf deutsche Verhältnisse ist nicht überzeugend, da die Pfandhöhe dort niedriger ist und die vorhandenen nationalen und strukturellen Unterschiede auch ein anderes Verbraucherverhalten erwarten lassen. Mit Blick auf deutsche Randbedingungen halten wir eine Rücklaufquote von deutlich über 95 % für eher wahrscheinlich als die angenommenen 90 %. Dies hätte Konsequenzen für die Wirtschaftlichkeit des Einweg-Pfandsystems, die dann nicht mehr so attraktiv aussähe. Im

abschließenden Abschnitt des Hauptteils der Studie wird dort ohnehin erläutert, dass seitens der Abfüller und Vertrieber durchaus ein Interesse besteht, ein einheitliches Pfandpoolsystem einzurichten und operativ durch das DSD betreiben zu lassen. In diesem Fall wird eine Lenkungswirkungs-Neutralität erwartet bei einer gleichzeitigen leichten Erhöhung der Verwertungsrate.

Insgesamt gibt die Studie deshalb keine wissenschaftlich eindeutige Deduktion einer kontraproduktiven Wirkung eines Pflichtpfandes auf Einweg wieder. Es handelt sich vielmehr um eine mehr oder weniger plausibel unterlegte Meinungsfindung, die angesichts schlecht vorhersehbarer Umstände mit erheblichen Unsicherheiten behaftet ist.

3.2 Sprenger-Studie

Ziel der Untersuchungen war es, ein umweltpolitisches Steuerinstrument zur Förderung ökologisch günstiger Getränkeverpackungen zu entwickeln. Hierzu wurden die in Frage kommenden Instrumente (Selbstverpflichtungen, Pfandpflichtregelungen, Verpackungssteuern, Lizenzen und Produktkennzeichnungen) auf ihren zielbezogenen Nutzen, ihre ökonomischen Folgewirkungen sowie ihre politische Durchsetzbarkeit geprüft. Folgende drei Instrumente ließen eine Eignung für eine positive ökologische Lenkungswirkung erkennen:

a) Pfandpflicht

- Die Pfandpflicht führt zu einem Rückgang der Einwegverpackungen in Abhängigkeit von der Pfandhöhe, da für den Verbraucher der Preis- und convenience-Vorteil der Einwegverpackungen gemindert wird. Die mit der Pfandpflicht verbundene Sicherstellung des Rücklaufs gebrauchter Verpackungen erhöht zudem die Recyclingquote und verringert das Littering-Problem.
- Ein Nachteil ist darin zu sehen, dass sich die politisch angepeilte Höhe des Mehrweganteils nicht oder nur über iteratives Vorgehen exakt erreichen lässt, da der Zusammenhang zwischen Pfandhöhe und Rückgang der Einwegverpackungen nicht vorherbestimmbar ist.
- Die Pfandpflichtlösung ist insoweit ökonomisch effizient, als der Handel sich zwischen Auslisten der Einwegverpackungen und einer Pfanderhebung entscheiden kann.
- Es ist zu befürchten, dass die Pfandlösung zu einer erheblichen Schwächung des DSD beitragen wird, da der Rücklauf der Getränkeverpackungen außerhalb der DSD-Sammlung erfolgen würde.

b) Verpackungsabgaben

- Verpackungsabgaben (Steuern oder Sonderabgaben) führen zu einer Erhöhung des Endverbraucherpreises für Einwegverpackungen und lassen daher eine Zunahme der Mehrwegquote erwarten. Ähnlich wie bei der Pfandpflicht lässt sich die Höhe dieser Wirkung jedoch nicht vorhersagen, da sie vor allem vom Verhalten der Endverbraucher abhängt.
- Die Litter-Problematik wird mit dem Rückgang an Einwegverpackungen zurückgehen, jedoch nicht im selben Maße wie bei der Pfandpflicht.
- Die ökonomische Effizienz ist mit der Pfandpflicht vergleichbar. Dem Handel bleibt die freie Wahl zwischen Auslisten der Einwegverpackungen und höheren Preisen.

c) Lizenzen

- Der Vorteil der Lizenzlösung besteht darin, dass ein bestimmter Mehrweganteil als umweltpolitisch festgelegter Zielwert exakt erreicht wird, da die Menge der lizenzierten Einwegverpackungen vorgegeben wird.
- Die ökologischen Nebeneffekte verhalten sich ähnlich wie bei der Abgabenlösung. Ein zusätzlicher Rückgang des Litterings ist nicht zu erwarten.
- Die Lizenzlösung ist ökonomisch besonders effizient, da die Kosten nicht von außen vorgegeben, sondern durch die Marktbeteiligten bestimmt werden. Hierdurch werden die gesamtwirtschaftlichen Kosten minimiert.
- Die Frage der Verteilungswirkungen hängt im wesentlichen vom Zuteilungsmodus ab. Die Gleichverteilung der Lizenzen an alle Brauereien würde bei heutigen Einwegabfüllern zu erheblichen Kosten führen, während sie bei einer Zuteilung nach dem grandfathering-Prinzip womöglich zu stark bevorzugt würden. Da ein zu hoher Einfluss der Politik bei der Festlegung des Zuteilungsverfahrens befürchtet wird, stößt die Lizenzlösung bei den Marktbeteiligten auf eine vergleichsweise geringe politische Akzeptanz.

Entgegen den Ergebnissen der Studie des Kölner FiFo von 1995 erscheint die in der VerpackV formulierte Pfandpflicht zur Erhöhung der Mehrwegquote demnach grundsätzlich geeignet zu sein. Gleichwohl arbeiten auch Sprenger e.a. mit einer Reihe von Unwägbarkeiten, die aber durch Frageaktionen bei Wirtschaftsakteuren und eine repräsentative Umfrage bei den Verbrauchern bedeutend besser gesichert wurden. Insbesondere wurde im Rahmen dieser Studie vom Institut für Marktforschung Leipzig GmbH eine Telefonumfrage erstellt, mit deren Hilfe bei 2000 repräsentativ ausgewählten Zielpersonen die Verwendungsgründe für Bierdosen und die zu erwartenden Reaktionen bei der Einführung eines Pfandes oder Aufpreises für Bier in Dosen abgefragt wurde. In Abhängigkeit von der Pfandhöhe kündete eine steigende Zahl der Gefragten eine Abwendung von der Dose an. Bei einem Pfand von 0,50 DM waren es 57 %. Ferner wurde diese Studie durch eine beim BMU eingesetzte Arbeitsgruppe, bestehend aus

verschiedenen Ressort-Vertretern, Vertretern von Länderumweltministerien und der betroffenen Wirtschaftskreise begleitet.

Auch diese Studie kann nicht mit letzter Sicherheit die Lenkungswirkung eines Pflichtpfandes vorhersagen. Bemerkenswert ist aber, dass sie auf der Basis eines erheblichen Umfrageaufwandes doch gesicherter erscheint als die Aussagen der zuerst erwähnten Studie.

3.3 Golding-Studie

Das Gutachten zeigt an Hand technisch/wirtschaftlicher Evidenzen auf, dass bei einer Zwangsbepfandung von Einweg-Gebinden in den Segmenten Bier, Mineralwasser und Wein (nur diese werden untersucht) vieles dafür spricht, dass hierdurch Mehrweg weiter zurück gedrängt wird. Im Einzelnen wird darauf verwiesen, dass die Einweg-Abfülltechnik erheblich effizienter geworden ist, Großabfüller mit Einweggebinden eine stärkere Marktpräsenz in überregionalen Märkten anstreben und sich verändernde Handelsstrukturen (Discounter, Tankstellen) dem entgegenkommen. Auf der anderen Seite baut sich Mehrweg durch stärker individualisierte Gebinde weitere Kostenbarrieren auf. Stärkstes Argument ist aber auch hier der erwartete Kostenvorzug für Einweg, der sich aus nicht erstatteten Pfandgeldern ergibt. Golding schätzt eine Summe von 40 Mio. DM pro Prozentpunkt nicht zurückgebrachter Einweg-Gebinde ab und erwartet bei einer Einbeziehung der eingesparten DSD-Lizenzgebühren unterhalb eines Pfandrücklaufs von 93 % den kostendeckenden Betrieb eines einzurichtenden flächendeckenden Pfandpools (geschätzte Betriebskosten: 500 Mio. DM/a).

Vor diesem Hintergrund erwartet Golding ein weitgehend unselektives Verhalten der Verbraucher, während der Handel darauf aus sein wird, die Gebinderücknahme und Pfanderstattung extern zu regeln. Offene Fragen bleiben dabei, ob diese Rücknahmesysteme dann auch Mehrweg zurücknehmen und ob die großen Abfüller die bestehenden Mehrwegpools schwächen oder stärken werden. Golding vermutet, dass vor dem Hintergrund der Interessenlage der Verpackungshersteller (pro Einweg) das externe Rücknahmesystem eher Einweg-orientiert sein wird. Schließlich würden auch die Marketing-Interessen der Großabfüller eine Stärkung der Mehrwegpools nicht unterstützen.

Auch die Aussagen dieser Studie sind mit großen Unsicherheiten behaftet, auf die der Autor zum Teil selbst hinweist. Die tatsächlichen Gewinne aus nicht erstatteten Pfandgeldern sind ebenso offen wie die tatsächlichen Betriebskosten des Rücknahmesystems. Offensichtlich wissen selbst die betroffenen Wirtschaftskreise noch nicht einmal in groben Zügen, von welchen Kosten auszugehen ist, da hier z.B. bei den für das System zu leistenden Investitionen die Angaben zwischen 1 Mrd. DM und 7 Mrd. DM schwanken. In einem Schreiben vom 16.11.00 an das UBA macht jetzt die METRO AG darauf aufmerksam, dass die vom Handel genannten Kosten für Rücknahmeautomaten und sonstige Infrastrukturmaßnahmen mindestens 4 Mrd. DM ausmachen und dass praktische Einzelheiten des Pfandclearings sowie der Systemsicherheit noch nicht geklärt

seien. Über die daraus resultierenden Betriebskosten des Systems macht METRO nur insoweit Aussagen, als erwartete „wind-fall-profits“ aus dem Pfandgeschäft in Höhe von 375 Mio. DM/a für eine Kostendeckung nicht ausreichen. Nach Angaben der schwedischen Umweltbehörde nennt das schwedische Returpack-System Betriebskosten von etwa 130 Mio. DM/a, andere Quellen (Fa. Tomra) nennen 182 Mio. DM/a an laufenden Kosten. Mit Blick auf die ungleich höheren Verbrauchs- und Anfallstellenzahlen in Deutschland dürften vor diesem Hintergrund die von Golding genannten 500 Mio. DM/a nicht ausreichen (zumal hier nur Bier, Wasser und Wein betrachtet wurden). Auch dürfte man beim Rückbringverhalten der Verbraucher durchaus Überraschungen erleben. Während in Schweden 1999 bei den niedrig bepfandeten kleinen Gebinden aus Metall und PET (0,12 DM) in der Tat nur geringe Rücklaufquoten zu beobachten waren (Metall: 84 %; PET: 74 %), stellte sich bei den höher bepfandeten 1,5 l PET-Flaschen (0,50 DM) ein Rücklauf von über 98 % ein (Angaben der schwedischen Umweltbehörde).

3.4 GVM-Studie¹²

Auch die im Auftrag des Informationszentrums Weißblech im November/Dezember 2000 angefertigte Arbeit leitet ihre wesentlichen Endaussagen aus nicht nachvollziehbaren spekulativen Annahmen zum Akteursverhalten beim Einsetzen einer Pfandpflicht ab. So unterstellt GVM eine weitgehende Auslistung von Mehrweg bei kleinflächigen Betrieben des LEH (unter 1000 qm), obwohl gerade eine Umfrage gezeigt hat, dass kleine Supermärkte überwiegend dazu tendieren, bepfandetes Einweg auszulisten. GVM erwartet, dass kleinflächige Discounter sich bei der Einführung eines Pflichtpfandes von Mehrweg abwenden werden, obwohl diese bereits heute in der Regel gar kein Mehrweg mehr führen. Ferner führt GVM eine Reihe von ökonomischen Gründen an, weshalb auch Getränkehersteller eher an Einweg- als an Mehrwegabfüllungen interessiert seien. Diese Gründe können deshalb nicht überzeugen, weil veröffentlichte betriebswirtschaftliche Betrachtungen in aller Regel die Mehrwegabfüllung favorisieren. Im Übrigen haben die genannten Argumente – wenn überhaupt – allenfalls eine negative Korrelation zum Pflichtpfand, da auf die Abfüllbetriebe erhöhte Kosten zukommen, wenn sie einen Einweg-Pfandpool tragen müssen. Auch bei den Verbrauchern unterstellt GVM eine nicht nachvollziehbare Handlungsweise: Hatte bisher die Einwegverpackung ihre Convenience-Vorteile auf Grund ihrer Ex-und-Hopp-Natur, verliert sie bei Bepfandung diesen Vorteil. GVM sieht hierin ein Verwischen der Unterschiede, weshalb die Verbraucher vermehrt zu Einweg greifen würden. Schließlich verwundert die Aussage von GVM, dass zur Zeit eine stabile Lage auf dem Mehrwegmarkt herrsche, die durch ein Pflichtpfand in einen labilen Zustand übergehen könne. Tatsächlich ist der Mehrwegmarkt derzeit in starker Abwärtsbewegung und keineswegs stabil. Eine ähnlich schiefe Sicht der Dinge fällt auch bei den Ausführungen von GVM zu den schwedischen Erfahrungen auf (siehe Nr. 4). Es verwundert insofern nicht, wenn GVM zu einem insgesamt negativen Ergebnis kommt.

¹² GVM – Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

Im Gegensatz zu den drei vorgenannten Studien, die eine mögliche Zukunftsentwicklung *qualitativ* beschreiben, ist die GVM jedoch noch einen Schritt weitergegangen: Sie hat die einseitigen und unbewiesenen Annahmen in nicht nachvollziehbarer Weise *quantifiziert* und hieraus Zeitreihen bis ins Jahr 2012 (!) generiert, die beim oberflächlichen Betrachten den fälschlichen Eindruck einer fundierten und objektiven Analyse hinterlassen.

Fazit: Die Arbeit der GVM ist wissenschaftlich nicht haltbar, da sie überwiegend auf wenig nachvollziehbaren einseitigen Annahmen basiert. Das vorgelegte Zahlenmaterial suggeriert eine Präzision der Prognose, die in keiner Weise gegeben ist.

3.5 BfA-Studie

Die Studie wurde im Auftrag des Bayerischen Umweltministeriums durchgeführt. Sie hat den Untertitel „Eine Analyse marktwirtschaftlicher Instrumente in der Abfallwirtschaft insbesondere zur Stützung der Mehrwegsysteme“. Da dem UBA hierzu nur eine Presse-Kurzzusammenfassung (11.12.2000) vorliegt, kann diese Arbeit auch nur zurückhaltend kommentiert werden. Danach richtet sich das Hauptaugenmerk der Studie auf die Geeignetheit der verschiedenen Steuerungs-Instrumente Abgabe, Pfand, Verbote, Lizenzen, Quoten, Selbstverpflichtungen u.ä.. Die Autoren kommen dabei zu dem Ergebnis, dass Lizenzen das ökologisch und ökonomisch sinnvollste Steuerungsinstrument zur Förderung von ökologisch vorteilhaften Getränkeverpackungen sind. Als zweitbeste Variante werden Abgaben und Verbote genannt. Zum Pfand wird ausgeführt, dass man sich in Teilbereichen zwar eine Nachfrageverschiebung zugunsten von Mehrweg vorstellen kann, andererseits aber auch gegenläufige Effekte beim Handel vermutet, so dass insgesamt eine kontraproduktive Entwicklung nicht ausgeschlossen werden kann. Zugleich attestiert die Studie dem Pflichtpfand, ökonomisch nachteilig zu sein, da unnötige Mehrkosten verursacht werden.

In Sekundärzitate wird die BfA-Studie häufig als Beleg für eine negative Lenkungswirkung des Pflichtpfandes heran gezogen. In einer Rückfrage bei einem Autor (Dr. Cantner, 26.01.01) konnte indessen klar gestellt werden, dass man dort die *ökologische Lenkungswirkung* des Pflichtpfandes im Rahmen von Plausibilitätsabwägungen abgewogen habe und letzten Endes die tatsächliche Wirkung offen gelassen hat.

4. Beispiel Schweden

Der schwedische Getränkemarkt ist auf Grund nationaler und geografischer Eigenarten in seinen Strukturen nur bedingt mit den deutschen Verhältnissen vergleichbar. Da in Schweden aber schon seit Mitte der 80er Jahre ein indirektes Zwangspfandsystem auf bestimmte Einweg-Getränkeverpackungen existiert und daneben parallel Mehrwegsysteme

geführt werden, erscheint das schwedische Beispiel dennoch gut geeignet, die Wirkung einer Zwangsbepfandung zu studieren. (Indirekte Zwangsbepfandung insofern, weil gesetzlich nur eine Mindestrecyclingquote von zunächst 75 %, später 90 % vorgeschrieben ist, die von dem privatwirtschaftlich arbeitenden Returpack System flächendeckend über ein Pfandsystem gewährleistet wird.) Dazu liegen uns folgende Angaben des schwedischen Brauerbundes vor:

In Schweden wurden 1999 rund 1,1 Mrd. l Getränke (Abgrenzung etwa analog zu § 9, Abs. 2 VerpackV, jedoch ohne Wein) konsumiert. Erstmals wurden 1984 Einweg-Getränkedosen mit einem Zwangspfand in Höhe von 0,25 SEK (ca. 0,06 DM) belegt. 1987 wurde dieses Zwangspfand verdoppelt und 1994 auf PET-Einwegflaschen ausgedehnt. Über Einzelheiten, auch bezüglich der Bepfandung von Mehrweggebinden informiert nachfolgende Tabelle 5.

Tab. 5: Pflichtpfand-Vorgaben in Schweden / DM pro Gebinde (EW-Gebinde inklusive MWSt; MW-Gebinde exklusive MWSt)

	EW-Dose	0,33 l MW - Glas	0,5 l MW - Glas	1 l MW - Glas	1,5 l MW - PET	< 1 l EW - PET	> 1 l EW - PET	25er Kasten	8-,15-,20er Kasten
ab 03.11.80		0,10		0,38				2,25	
ab 02.02.81		0,12		0,38				2,25	
ab 01.03.84	0,06	0,12		0,38				2,25	
ab 21.05.84	0,06	0,12		0,56				2,25	
ab 16.03.87	0,12	0,12		0,56				2,25	
ab 01.01.89	0,12	0,12		0,56				2,25	5,00
ab 01.01.91	0,12	0,12		0,56	0,75				5,00
ab 01.07.92	0,12	0,12			0,75				5,00
ab 01.10.93	0,12	0,12	0,12		0,75		0,50		5,00
ab 01.03.94	0,12	0,12	0,12		0,75	0,25	0,50		5,00
ab 01.06.94	0,12	0,12	0,12		1,00*	0,25	0,50		5,00

* inkl. MWSt.

Quelle: TOMRA

Ein gutes Bild zur Wirkung der Pfandpflicht auf den Getränkeverpackungsmarkt erschließt sich aus der zeitlichen Entwicklung des Marktanteils der einzelnen Verpackungssysteme in Schweden. Abbildung 1¹³ zeigt diese Entwicklung zwischen 1982 bis 1998. Abbildung 2¹⁴ zeigt die Entwicklung des Mehrweganteils zwischen 1968 und 1999. Die den Darstellungen zugrunde liegenden Daten entstammen der weiter oben genannten GVM-Studie im Auftrag der IZW, einem kürzlich vom BUND vorgelegten Hintergrundpapier und Informationen der Fa. Tomra und basieren auf Primärdaten des schwedischen Brauerbundes.

Bei der Betrachtung von Abb. 1¹⁵ fallen zwei Entwicklungen besonders ins Auge:

- **Der plötzliche Anstieg von PET-Einweg bei gleichzeitigem Absinken des Mehrweganteils zwischen 1985 und 1990:**

Der Getränkemarkt reagierte auf eine in diesen Jahren stark ansteigende Nachfrage nicht mit einem Marktzuwachs der Aluminiumdose, der bis dahin einzigen Einwegverpackung, die aber seit 1984 der Pfandpflicht unterliegt, sondern mit einem deutlichen Zuwachs der bis dahin unbedeutenden, aber nicht der Pfandpflicht unterliegenden PET-Einwegflasche.

- **Der ebenso plötzliche Rückgang der PET-Einwegflasche bei gleichzeitiger Zunahme der PET-Mehrwegflaschen zwischen 1991 und 1995:**

Im Rahmen der umweltpolitischen Debatte über ein Verbot bzw. eine Ausdehnung der Pfandpflicht auf PET-Einweg substituierte die Getränkeindustrie bereits vor dem eigentlichen Eintreten der Pfandpflicht (1994), u.a. aufgrund der einige Jahre zuvor in Deutschland gemachten Erfahrungen, in großem Maße PET-Einweg durch PET-Mehrweg.

Zusammengefasst lassen die in Schweden mit einer Pfandpflicht gemachten Erfahrungen auf eine positive (wenn auch im Falle der Aluminiumdose zu geringe) Lenkungswirkung dieses Instruments schließen. Der Verpackungsmarkt hat auf die Einführung des Pflichtpfandes reagiert, die Mehrwegquote ist deutlich angestiegen.

Die Ergebnisse aus Schweden sind aufgrund der unterschiedlichen Bevölkerungs- und Marktstrukturen nicht vorbehaltlos auf Deutschland zu übertragen. Sie können aber zumindest als ein Indiz dafür gesehen werden, dass eine positive Lenkungswirkung der Pfandpflicht wahrscheinlicher ist als eine kontraproduktive.

¹³ Abbildung fehlt im Quelldokument

¹⁴ Abbildung fehlt im Quelldokument

¹⁵ Abbildung fehlt im Quelldokument

5. Anmerkungen aus UBA-Sicht

5.1 Reaktionen der Akteure in der Verpackungskette

Die bisher wieder gegebenen Beiträge machen deutlich, dass die wissenschaftliche Ergründung der Lenkungswirkung einer Pflichtbefandung widersprüchlich ausfällt. Der Ausgang im Interessenkonflikt zwischen Verpackungsherstellern, Abfüllern, Handel und Verbrauchern lässt sich offensichtlich schlecht prognostizieren, weil die einzelnen Akteursgruppen in sich nochmals unterschiedliche Interessenlagen aufweisen und die Dynamik des Ganzen deshalb schlecht eingeschätzt werden kann.

Wenn Ewringmann und Golding mit ihren Einschätzungen Recht hätten, müssten die *Verpackungshersteller* eigentlich für eine Pflichtbefandung eintreten, weil sie dann mehr Einwegverpackungen verkaufen könnten. Offensichtlich schätzen die Hersteller die Lage jedoch anders ein, d.h. sie befürchten Restriktionen bei Einwegverpackungen, da sie sich vehement gegen das Pfand aussprechen. Für die verschiedenen Packmittel mag es dabei unterschiedliche Gründe geben. So müssen die Hersteller der in Deutschland vorherrschenden Weißblechdosen befürchten, dass diese bei einer Befandung Anteile an Aluminiumdosen verlieren werden, die als Sekundärrohstoff einen mehrfach höheren Wert haben als Weißblechdosen. Auf der anderen Seite ist zu beobachten, dass neue Einweg-PET-Flaschen mit einem Pfand (PETCYCLE: 0,30 DM) versehen werden, weil sich dies für die Wirtschaftsbeteiligten vermutlich rechnet. Fachleute machen darauf aufmerksam, dass die gemeinsame Erfassung von PET-Getränkeflaschen mit anderen PET-Flaschen, die Reinigungsmittel, Öle u.ä. verpacken, zu einer unattraktiven Mischung führt, die nicht mehr hochwertig und wertschöpfend verwertet werden kann. Deshalb macht eine Befandung und getrennte Rückführung von PET-Einweg-Getränkeflaschen allein aus diesem Grund Sinn. Ergänzend zeigt das Beispiel Schweden, dass die Befandung von PET-Einwegflaschen die Einführung von PET-Mehrwegflaschen offensichtlich stützt. Das Packmittel Glas muss dagegen befürchten, dass der ohnehin ablaufende Austauschprozess Einweg-Glas versus Einweg-PET durch die Befandung eine weitere Beschleunigung erfährt, da sich zurück genommene PET-Flaschen durch Shreddern oder Pressen vor Ort im Volumen einfacher verringern lassen und im Übrigen auch ein viel geringeres Gewicht aufweisen als Glas. Dieser Substitutionsprozess ist aus Umweltsicht zu begrüßen. Nur beim Wein dürfte sich die Vorherrschaft der Glasverpackung behaupten, da hier die auf die Anbaugelände konzentrierten Abfüllorte, die längere Lagerhaltung und höherpreisige Qualitätsansprüche der Verbraucher zu völlig anderen Vermarktungsbedingungen führen.

Insgesamt lassen sich bei den Herstellern keinerlei kontraproduktive Lenkungseffekte durch die geplante Pflichtbefandung erkennen. Es ist eher zu erwarten, dass die Hersteller bei einer solch langfristigen Rahmensetzung ihre Bemühungen zur Entwicklung von attraktiven Mehrwegverpackungen verstärken werden.

Auch bei den *Abfüllern* ergibt sich ein differenziertes Bild. In der Regel haben kleine und mittlere Unternehmen nicht die Finanzkraft, um – aus welchen Gründen auch immer – ihre

vorhandene Abfülltechnik zu verändern. Dies gilt insbesondere für Mehrweganlagen, die noch mit einer zusätzlichen Kapitalbindung in den Flaschenpool gekoppelt sind. Hier wird ein Pflichtpfand faktisch wenig verändern. Anders sieht es bei den großen Abfüllern aus, die in der Regel beide Vertriebsschienen bedienen. Sie haben bereits in der Vergangenheit gezeigt, dass sie ein großes Interesse daran haben, ihre Produkte via Einwegverpackungen zusätzlich auch in den überregionalen Markt zu bringen. Ein Pfand auf Einweg kann dieses Geschäft dann zurückdrängen, wenn die Handlingskosten des Pfandsystems die Einsparungen aus DSD-Lizenzen und Pfandschlupf (aus nicht zurück gebrachten Verpackungen) übersteigen. Die bereits zitierten Äußerungen der METRO AG weisen in diese Richtung. Die Abfüller müssten dann laufend zur Finanzierung des Pfandpools beitragen, wohingegen eine Nichtbepfandung ein Freifahrtschein für die Einwegverpackung wäre. Somit ist zu erwarten, dass ein finanziell unattraktives Pfandsystem bei den großen Abfüllbetrieben durchaus den gewünschten Lenkungseffekt haben kann. Dieser Punkt wird letzten Endes aber von der Pfandhöhe und vom Verbraucher gesteuert, der es in der Hand hat, durch hohe Verpackungsrückläufe Einweg für den Abfüller weiter unattraktiv zu machen. Auf der anderen Seite haben aber auch die großen Abfüller ein Interesse daran, Mehrweg zu erhalten, da die entsprechenden Flaschenpools und Abfüllanlagen größere Investitionssummen darstellen. Ein Beleg hierfür ist der kürzliche Beschluss der Brunnenbetriebe, ihren Flaschenpool um eine 0,5 l und eine 1,5 l PET-Mehrwegflasche zu ergänzen und auf diese Weise die Zukunftsfähigkeit des GDB-Pools zu verbessern.

Darüber hinaus zeigen auch betriebswirtschaftliche Rechnungen, dass aus der Sicht der Abfüller in aller Regel eigentlich die Mehrwegverpackungen günstiger abschneiden. Beispielhaft seien hierzu Untersuchungen des Fraunhofer-Instituts IML, Dortmund, angeführt, die in einem Systemvergleich zu dem Ergebnis kommen, dass füllungsbezogen die 0,7 l Mehrweg-Perlglasflasche mit 0,11 DM die geringsten Gesamtkosten aufweist, gefolgt von der 1,0 l PET-Mehrwegflasche mit 0,16 DM. Die Einwegflasche landet dagegen bei 0,33 DM und die Rücklaufflasche bei 0,23 DM Gesamtkosten pro Füllung.

Die Sonderrolle der Weinabfüllung wurde zuvor schon kurz angesprochen. Ungefähr die Hälfte des Weinverbrauchs in Deutschland wird aus Importen in Einwegflaschen bestritten. Hier wird ein Pflichtpfand kaum Lenkungswirkungen entfalten können. Deutscher Wein wird lediglich in der Nachbarschaft zu den Weinanbaugebieten überwiegend in Mehrweggebinden vermarktet, in den anderen Teilen unseres Landes steht die Mehrwegvariante aber kaum zur Verfügung, so dass auch beim deutschen Wein durch ein Pflichtpfand nur geringe Lenkungseffekte in Richtung Mehrwegflasche zu erwarten sind.

Die Abfüllbetriebe stehen derzeit in vielen Fällen vor der Frage, ob sie in preiswerte Einweg-Abfüllanlagen oder in aufwändigere Mehrwegabfüllanlagen investieren sollen. Die Aussicht auf dauernde Zuzahlungen in einen Einweg-Pfandpool mit unsicherer Zukunft kann diesen Entscheidungsprozess tendenziell Pro-Mehrweg beeinflussen. Eine kontraproduktive Lenkungswirkung des geplanten Pflichtpfandes ist im Bereich der Abfüllbetriebe vor dem Hintergrund des oben Gesagten nicht zu erkennen.

Beim *Handel* gibt es ebenfalls unterschiedliche Reaktionen. Während die großen Handelsketten und Discounter im Lebensmitteleinzelhandel (LEH) das Einwegpfand wegen zu hoher Investitionen und Betriebskosten und behaupteter ökologischer Kontraproduktivität ablehnen, begrüßt der Mehrweg-orientierte Getränkefachhandel das Einwegpfand als angemessen und sinnvoll. Im Einzelnen ist bei den Discountern durch das Pfand keine ökologische Lenkungswirkung zu erwarten, da sie in jedem Fall weiterhin nur Getränke in Einweg vertreiben werden. Demgegenüber wird der Getränkefachhandel vermutlich seine eingespielten Mehrwegschiene weiter verfolgen und je nach der möglichen Erlössituation zusätzlich noch Einweg mit aufnehmen. Auch hier dürfte das Einwegpfand nur eine geringe Lenkungswirkung entfalten.

Eher von Bedeutung dürfte die Situation beim klassischen LEH (Vollsortimenter) sein. Diese Verkaufsstellen bieten grundsätzlich Einweg und Mehrweg an, und sie werden dies auch zukünftig tun wollen, weil die Verbraucher beides nachfragen. Die Nachfrage wird – bei gleicher Qualität - vor allem über Preis und Convenience gesteuert. Die Convenience-Vorzüge von Einweg sind bei einer Befandung allenfalls noch im geringeren Gewicht vorhanden. Bei der Vorstellung, nicht verschließbare, leere Dosen mit Restinhalten zur Verkaufsstelle zurück zu bringen, dürfte auch der Gewichtsvorteil nicht mehr von Bedeutung sein. Hinsichtlich der Kostensituation für den LEH bei Einweg und Mehrweg bestehen große Unsicherheiten, da - wie bereits geschildert - der Pfandschlupf wie auch die Lösung der erhöhten Platz- und Lagerprobleme (ladenexterne Leergutrücknahme?) sowie weitere Infrastruktur-Maßnahmen kostenmäßig schlecht eingeschätzt werden können. Im Übrigen ist auch die psychische Wirkung eines deutlich höheren Einwegpfandes auf das Verbraucherverhalten unsicher.

Die großen Märkte werden Rücknahmeautomaten für das Leergut installieren (oder extern installieren lassen) und dabei vermutlich auch die Rücknahme von Mehrweg rationalisieren, wie sie dies heute schon tun, während kleinere Märkte, Kioske u.ä. bei einer manuellen Rücknahme bleiben werden. In einer Umfrage der Konzept & Markt GmbH, Wiesbaden (einem Nielsen-Kooperationspartner) im Auftrag des Bundesverbandes des Deutschen Getränkefachgroßhandels und der Deutschen Umwelthilfe bei den fast 50.000 kleineren Supermärkten mit einer Ladenfläche bis 800 qm wurde ermittelt, dass 46,5 % dieser kleineren Märkte eher Einweg bei einer Befandung auslisten werden, wenn das Pflichtpfand auf Einweg kommt, nur 2,6 % sprachen sich für eine Auslistung von Mehrweg aus. Insgesamt stellt sich eine Situation mit vielen Unwägbarkeiten dar, die aber auf keinen Fall so interpretiert werden kann, dass ein Pflichtpfand auf Einweg kontraproduktiv auf die Verwendung von Mehrweg wirken wird. Eher ist wegen der verschlechterten Kostensituation beim bepfandeten Einweg wie auch mit Blick auf die kleineren Märkte eine Stabilisierung von Mehrweg zu erwarten.

Wie werden die *Verbraucherinnen und Verbraucher* reagieren? Weiter vorne wurden bereits die Ergebnisse einer Umfrage zitiert, wonach bei einer Pfandhöhe von 0,50 DM auf Einweg 57 % der befragten Einweg-Käufer auf die günstiger bepfandeten Mehrwegprodukte zurück greifen würden (Nr. 3.2). Bei dieser Umfrage wurde derselbe

Grundpreis für die alternativen Verkaufseinheiten unterstellt. Sollten identische Getränke in Einweg- und Mehrwegverpackungen deutlich teurer oder billiger angeboten werden, hätte dies natürlich Rückwirkungen auf das Verbraucherverhalten. Aus den praktischen Erfahrungen in Schweden ist allerdings zu erkennen, dass die Preisvorteile für Einweg oder für Mehrweg offensichtlich nicht so deutlich sind, dass sich daraus für den Verbraucher eindeutige Verhaltensänderungen ableiten lassen. Es ist deshalb durchaus wahrscheinlich, dass ein deutlich höheres Pfand auf Einweg als auf Mehrweg eine lenkende Wirkung im Sinne des Umfrage-Ergebnisses ausüben wird. Dies wird besonders deshalb der Fall sein, weil der Convenience-Vorteil von Einweg durch das Rückführ-Gebot nivelliert wird.

Ergänzend könnte eine flankierende Verbraucherinformation den Vorurteilen entgegenwirken, Einweg sei kostengünstiger und bequemer. Sie würde damit den positiven Effekt des Pflichtpfandes unterstützen:

- Bereits jetzt ist die gängige Behauptung, Einweg sei *bezogen auf das gleiche verpackte Produkt* billiger als Mehrweg, unbewiesen. Die Teilnahme an einem Pfand- und Rückholssystem wird für Einweg zusätzliche Kosten verursachen.
- Der Convenience-Vorteil der Einwegverpackungen geht bei einer Pfandpflicht verloren, weil jetzt auch diese Verpackungen zurück gebracht werden müssen, um das Pfand einzulösen. Auch das Argument des geringeren Gewichts wird zukünftig der Vergangenheit angehören, wenn PET-Mehrwegflaschen, gestützt von einer Pfandpflicht auf Einweg, auch im Sofortverzehr-Segment an Bedeutung gewinnen.

Schließlich soll hier auch noch auf einen vom Verhalten der Verbraucherinnen und Verbraucher unabhängigen Effekt hingewiesen werden. Sozial schwache Bevölkerungsgruppen, karitative Organisationen u.ä. werden aufmerksam ihre Umwelt nach fortgeworfenen bepfandeten Verpackungen durchsuchen, um sich auf diese Weise eine lukrative weitere Einnahmequelle zu eröffnen. Dies wird nicht nur das leidige Littering-Problem bei Getränkeverpackungen weitgehend lösen, sondern zugleich auch den Pfandschlupf verkleinern und damit die Chancen für Mehrweg erhöhen. Auch dieser „Anti-Littering-Effekt“ wird durch ein hohes Pfand besonders unterstützt.

5.2 Ist eine Pfandpflicht auf Einweg-Getränkeverpackungen kontraproduktiv?

Das Konzept einer Pfandpflicht auf Einweg-Getränkeverpackungen wird von zwei Seiten kritisiert:

- Die von einer Pfandpflicht betroffenen Wirtschaftskreise (Teile der Verpackungs- und Getränkehersteller, Teile des Handels) lehnen einen Eingriff in den Verpackungsmarkt grundsätzlich ab,

- Die im „Bündnis für Mehrweg“ zusammengeschlossenen Umwelt-, Verbraucher- und Wirtschaftsverbände sehen in einer Pfandpflicht zwar nur die zweitbeste Lösung, akzeptieren sie aber grundsätzlich.

Als Argument gegen die Pfandpflicht wird angeführt, dass sie – entgegen ihrem umweltpolitischen Ziel – zu einem weiteren Rückgang des Mehrweganteils führen werde. Begründet wird diese Behauptung einerseits mit dem vermeintlich zu erwartenden Verhalten der Marktbeteiligten (v.a. Handel und Verbraucher), andererseits mit Interpretationen der Erfahrungen aus anderen Ländern, wie oben beschrieben wurde.

Diesen auf spekulativen Annahmen beruhenden Behauptungen stehen jedoch empirische Befunde gegenüber, die eindeutig gegen eine kontraproduktive Wirkung sprechen, die vielmehr die Pfandpflicht als ein geeignetes Instrument zur Stabilisierung des Mehrweganteils erscheinen lassen.

- Der Verbraucher wird auf eine Pfanderhebung mit einem Nachfragerückgang nach Einweggebinden reagieren (repräsentative Umfrage im Rahmen der o.g. „Sprengr-Studie“). Die Verbraucher befürworten zudem mehrheitlich ein „Dosenpfand“ (EMNID-Umfrage im Auftrag des *Spiegel*, August 2000)
- Der Handel wird bei Einführung einer Pfandpflicht eher Einweg als Mehrweg auslisten (Umfrage der Konzept & Markt GmbH, Wiesbaden)
- In Schweden hat die Pfandpflicht Wirkung gezeigt: Nach der Bepfandung der Aluminium-Dose boomte die nicht-bepfandete PET-Einwegflasche. Als einige Jahre später auch dieser eine Pfandpflicht drohte, wurde sie zum großen Teil durch PET-Mehrweg substituiert. Die Mehrwegquote stieg von 35 % auf über 50 %.

Auch ein Blick auf die Befürworter der Pfandpflicht auf der einen und deren Gegner auf der anderen Seite könnte als ein Indiz dafür gesehen werden, dass eine positive Lenkungswirkung wahrscheinlicher ist als ein kontraproduktiver Effekt:

- Während sich alle Marktbeteiligten, die mit der Stabilisierung des Mehrweganteils kein wirtschaftliches Interesse verbinden, denen vielmehr an einer Zunahme der Einwegverpackungen gelegen sein dürfte (d.h. die meisten Verpackungshersteller, Lebensmittelgroß- und -einzelhandel, „große“ Abfüller) deutlich gegen die Pfandpflicht aussprechen,
- sehen all die Akteure, die ein vitales Interesse am Fortbestand eines stabilen Mehrwegsystems haben (Getränkefachgroß- und -einzelhandel, mittelständische Brauereien, Umwelt- und Verbraucherverbände) in der Pfandpflicht ein geeignetes Instrument zur Stützung von Mehrweg, wenngleich einige eine Abgabe als noch wirksamer einschätzen.

6. Fazit

Die Lenkungswirkung einer Pflichtbepfandung von Einweg-Getränkeverpackungen zugunsten von ökologisch vorteilhaften Getränkeverpackungen ist schwierig einzuschätzen, weil dabei eine Vielfalt von Marktkräften mit unterschiedlichen Interessenlagen zusammenspielt. Die bekannt gewordenen wissenschaftlichen Studien kommen deshalb auch zu teilweise widersprüchlichen Ergebnissen, und sie müssen angesichts der Sachlage eingestehen, dass Aussagen zu diesem Thema mit Unsicherheiten versehen sind. Wir gehen davon aus, dass auch durch weitere Studien diese Unsicherheiten nur unwesentlich vermindert werden können, da die beteiligten Marktakteure für die Prognose jeweils interessengefärbte Beiträge liefern werden.

Die Ewringmann-Studie sieht Anzeichen für eine kontraproduktive Wirkung eines Zwangspfandes auf Einweg, will aber nicht ausschließen, dass bei einer bestimmten Gestaltungskonstellation des Rücknahmesystems auch eine Wirkungsneutralität eintreten kann. Sprenger kommt dagegen, nicht zuletzt auch auf Grund einer Bevölkerungsumfrage, zu dem Schluss, dass das Pfand auf Einweg eine zielführende Größe sein kann, wenn es deutlich höher ist als das übliche Mehrwegpfand. Golding sieht dagegen wieder mehr wirtschaftliche Evidenzen, die für eine kontraproduktive Wirkung des Einweg-Pfandes sprechen. Auch die GVM schließt sich dieser Meinung an. Das schwedische Bepfandungssystem für Einweg und Mehrweg hat dagegen gezeigt, dass sich dort ein eher stabilisierender Effekt für Mehrweg ergeben hat.

Diese unterschiedlichen Aussagen resultieren vor allem aus unterschiedlichen Bewertungen der Reaktionen des Handels pro oder contra Mehrweg infolge einer Einweg-Pfandpflicht. Eine detaillierte Betrachtung der einzelnen Strukturen des Lebensmitteleinzelhandels (Discounter, klassischer LEH, Getränkefachhandel etc.) erfolgt hierbei kaum. Umfrage-Ergebnisse sprechen dafür, dass im Bereich der Lebensmittelhandelsgeschäfte kleiner 800 m² (ca. 50.000 Geschäfte) Einwegverpackungen bei einer Pfandpflicht teilweise durch Mehrwegverpackungen substituiert werden. Darüber hinaus liegen die möglichen Handlungsalternativen pro/contra Mehrweg in ihren wirtschaftlichen Auswirkungen offensichtlich so nahe beieinander, dass sie sich in ihren Prognose-Unsicherheiten überlappen. In einer solchen Situation kann insbesondere das Verbraucherverhalten besondere Bedeutung gewinnen. Dies kann zum einen durch eine Öffentlichkeitsarbeit beeinflusst werden, die zur Verwendung von ökologisch vorteilhaften Getränkeverpackungen auffordert. Darüber hinaus sehen wir in einem deutlich höheren Pfandbetrag auf Einweg im Vergleich zum üblichen Mehrwegpfand eine gleich vierfach wirksame Maßnahme: Eine Lenkungswirkung auf den Käufer, der nicht bereit ist, das hochbepfandete Produkt zu kaufen, eine weitgehende Vermeidung des Litterings, eine hohe Rücklauf/Recyclingrate und schließlich, dadurch bedingt, geringe Pfandgewinne für den Einwegpfandpool. Auch Handelsunternehmen mit großen Marktanteilen müssen sich letzten Endes dem Verbraucherverhalten anpassen.

Ferner bleibt zu berücksichtigen, dass aus Sicht der Abfüller in Einwegverpackungen und der entsprechenden Vertreiberschienen ohne ein Pfand auf Einweg das Interesse an

dieser Vertriebsart weiter forciert werden wird. Wenn ohne jegliche Sanktionsdrohung die Abfüllung in Einweg dem Markt überlassen bleibt, rechnen wir mit einer Fortsetzung des jetzt eingetretenen raschen Zuwachses bei Einweggebinden zu Lasten von ökologisch vorteilhaften Mehrwegverpackungen. Eine von GVM veröffentlichte gegenteilige Prognose (Pflichtpfand schadet Mehrweg mehr als die Nichtbepfandung von Einweg) ist wissenschaftlich nicht in Ordnung und deshalb unbrauchbar.

Bezüglich der einzelnen Verpackungsmaterialien ist zu vermuten, dass der ohnehin ablaufende Substitutionsprozess von Einweg-Glas durch Einweg-PET durch eine Einwegbepfandung weiter beschleunigt würde. Dies ist aus Sicht des Umweltschutzes zu begrüßen, wenn gleichzeitig hohe PET-Recyclingraten erzielt werden. Die hochwertige werkstoffliche Verwertung der dann vermehrt anfallenden PET-Flaschen wird durch eine sortenreine, auf Getränke beschränkte Rücknahme über Pfandsysteme ebenfalls positiv beeinflusst. Weißblechdosen könnten bei einer Bepfandung ihre den Getränkedosenmarkt beherrschende Stellung an Aluminiumdosen verlieren. Aus ökobilanzieller Sicht wären daraus keine wesentlichen Vor- oder Nachteile abzuleiten. Eine Besonderheit ist schließlich beim Getränkesegment Wein zu erkennen. Die besonderen strukturellen Bedingungen auf dem Weinmarkt lassen vermuten, dass hier ein Pfand nur unwesentliche Veränderungen herbei führen wird.

Insgesamt hat eine Pflichtbepfandung auf Einweg-Getränkeverpackungen das Potenzial für eine positive ökologische Lenkungswirkung. Inwieweit dies zum Tragen kommt, hängt von den Entscheidungen des Handels ab, die differenziert sein werden und teilweise nicht sicher kalkulierbar sind, sowie vor allem vom Verbraucherverhalten, das wiederum wesentlich von der Pfandhöhe und von einer begleitenden Öffentlichkeitsarbeit beeinflusst wird. Bei Abwägung aller Faktoren erscheint ein positiver Lenkungseffekt wahrscheinlich, ein kontraproduktiver Effekt unwahrscheinlich. Zusätzlich werden durch ein Pfand Qualität und Menge der verwerteten Materialien erhöht und insbesondere die Landschaftverschandelung durch herum liegende Flaschen und Dosen weitgehend beendet.

Anhang 3

Beispiele für Reaktionen der Wirtschaft in Deutschland und Österreich

10.1 Coca-Cola¹⁶

Coca-Cola hat in Deutschland mit einer intensiven Bewerbung von Mehrweggebinden begonnen. In der Folge werden einige Sujets dargestellt. In Österreich ist die Verpackung kein Thema der Unternehmenskommunikation. Eine Information der Konsumenten über die im Mehrweg angebotenen Getränke unterbleibt, obwohl dies Bestandteil der freiwilligen Selbstverpflichtung ist.

¹⁶ Vergleiche der Hompages [Hwww.coca-cola.de](http://www.coca-cola.de) und [Hwww.coke.at](http://www.coke.at), 25. April 2003

Mehrweg besser finden!

**Coca-Cola Mehrweg.
Jetzt mit grünem Deckel.**



Trink
Coca-Cola

www.coca-cola.de

© 2011 Coca-Cola. Alle Rechte vorbehalten. Die Abbildungen sind die Eigentumsrechte der entsprechenden Unternehmen der The Coca-Cola Company.

Mehrweg besser finden!

**Coca-Cola Mehrweg.
Jetzt mit grünem Deckel.**



Trink
Coca-Cola

www.coca-cola.de

© 2011 Coca-Cola. Alle Rechte vorbehalten. Die Abbildungen sind die Eigentumsrechte der entsprechenden Unternehmen der The Coca-Cola Company.


INFORMIERT

Mehrweg zum Erfolg!

**Jetzt Coca-Cola Mehrweg ordern!
Denn die Nachfrage steigt.**



Jetzt fordert der Verbraucher Mehrweg!
Sorgen Sie für Präsenz von Coca-Cola Mehrweg-Produkten im Regal und auf der Platte!

- TV: Februar – März, 72% Reichweite in der Zielgruppe 14 – 49 Jahre
- Deutschlandweite Unterstützung im Funk
- Nationale Print-Kampagne in der Bild-Zeitung und in anderen Titeln

Massive Unterstützung durch TV, Funk und Print!


Coca-Cola
EINE ERFREICHENDE IDEE VORAN
www.coca-cola.de

Kaffeebohnen, Coca-Cola, Coca-Cola Light, Sprite, Fanta, Mirinda, etc. sind eingetragene Marken der Coca-Cola Company. © 2010 Coca-Cola Company.

Mit der Lizenz zur Rückgabe.

**Coca-Cola Mehrweg können Sie fast überall zurückgeben.
Jederzeit. Deutschlandweit.**



Soll auch für die hier abgebildeten Marken:

Kaffeebohnen, Coca-Cola, Coca-Cola Light, Sprite, Fanta, Mirinda, etc. sind eingetragene Marken der Coca-Cola Company. © 2010 Coca-Cola Company.

Trink Coca-Cola
www.coca-cola.de

Es kommt doch auf die Größe an!

**Coca-Cola Mehrweg können Sie fast überall zurückgeben.
Jederzeit. Deutschlandweit.**



Soll auch für die hier abgebildeten Marken:

Kaffeebohnen, Coca-Cola, Coca-Cola Light, Sprite, Fanta, Mirinda, etc. sind eingetragene Marken der Coca-Cola Company. © 2010 Coca-Cola Company.

Trink Coca-Cola
www.coca-cola.de

Kaufen. Halten. Zurückbringen.

Insidertipp: Coca-Cola Mehrweg können Sie fast überall zurückgeben. Jederzeit. Deutschlandweit.



Soll auch für die hier abgebildeten Marken:

Kaffeebohnen, Coca-Cola, Coca-Cola Light, Sprite, Fanta, Mirinda, etc. sind eingetragene Marken der Coca-Cola Company. © 2010 Coca-Cola Company.

Trink Coca-Cola
www.coca-cola.de

Return on investment.

Coca-Cola Mehrweg können Sie fast überall zurückgeben. Jederzeit. Deutschlandweit.



Kaffeeartikel, Coca-Cola, Coca-Cola Light, Coca-Cola Zero, Coca-Cola Zero Sugar, Coca-Cola Next Generation, Coca-Cola Life, Coca-Cola Sparkling Water, Coca-Cola Energy. Alle Marken sind eingetragene Warenzeichen der The Coca-Cola Company.

Trink **Coca-Cola**

www.coca-cola.de

Das nervt!



Das nicht!

Schluss mit dem Durcheinander: Alle Coca-Cola Mehrwegflaschen erkennt man jetzt am grünen Deckel. Jederzeit. Deutschlandweit.



© 2014 The Coca-Cola Company. Alle Marken sind eingetragene Warenzeichen der The Coca-Cola Company.

Aus dem Hause
Coca-Cola

www.coca-cola.de





10.2 Vöslauer

Die Fa. Vöslauer hat die Abfüllung von Wässern in Mehrweggebinden für den Handelsbereich vollständig eingestellt. Es besteht für den Konsumenten nicht mehr die Möglichkeit, Vöslauer Mineralwasser – in welcher Form auch immer – in Mehrweggebinden zu erwerben. Dies steht in krassem Gegensatz zum Inhalt der freiwilligen Selbstverpflichtung, wonach es Ziel sei, „die in Österreich etablierten Mehrwegsysteme für Getränke zu erhalten“ und „den Konsumenten die Wahlmöglichkeit zu erhalten“.

Im Handel werden nur die folgenden Gebindeformen angeboten:¹⁷

- 1,5-Liter PET
- 1,25-Liter PET
- 1,0-Liter PET
- 0,75-Liter Sportflasche
- 0,5-Liter PET

¹⁷ www.voelslauer.com/html/handelsprodukte.htm, 25. April 2003

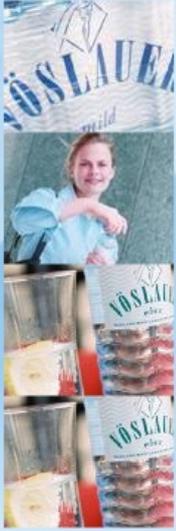
Adresse  <http://www.voeslauer.com/start.html>

[Unternehmen](#) [Handel](#) [Gastronomie](#) [News & Bilder](#) [Club](#)



Wissenswertes
Geschichte
Vision
Quelle
Thermalbad
Facts
Export
Partner
Kontakt
Jobs

[Home](#)



Produkte / Marken: 3/4
"Vöslauer Natürliches Mineralwasser"
In den Sorten: prickelnd, mild und ohne
"Vöslauer Balance"
In den Sorten: Classic, Body und Rosé

Handel:
prickelnd: 0,5 l PET, 1l PET, 1,5l PET
mild: 0,5 l Pet, 1l PET, 1,5l PET
ohne: 0,5 l Pet, 1l PET, 1,5l PET, 0,75 l Sportflasche
Classic: 0,5 l PET (mit Sportverschluss), 1,25l PET
Body: 0,5 l PET (mit Sportverschluss), 1,25l PET
Rosé: 0,5 l PET (mit Sportverschluss), 1,25l PET

Gastronomie:
prickelnd: 0,25 l, 0,33 l, 0,75 l Glas, 0,33 l PET
mild: 0,33 l, 0,75 l Glas
ohne: 0,25 l, 0,33 l, 0,75 l Glas, 0,33 l PET
Classic: 0,33 l Glas, 0,33 l PET
Body: 0,33 l Glas, 0,33 l PET
Rosé: 0,33 l Glas, 0,33 l PET

[Zurück](#) | [Mehr](#)

Anhang 4

Aufhebung der Getränkeziele durch den Verfassungsgerichtshof (V82/01-13 vom 8.10.2002)

Verfassungsgerichtshof
Judenplatz 11, 1010 Wien
V 82/01-13

I M N A M E N D E R R E P U B L I K !

Der Verfassungsgerichtshof hat unter dem Vorsitz des
Präsidenten

Dr. A d a m o v i c h ,
in Anwesenheit des Vizepräsidenten

Dr. K o r i n e k
und der Mitglieder

Dr. B e r c h t o l d - O s t e r m a n n ,
Dr. G o t t l i c h ,
Dr. H e l l e r ,
Dr. H o l z i n g e r ,
Dr. K a h r ,
Dr. L a s s ,
Dr. L i e h r ,
Dr. M o r s c h e r ,
Dr. M ü l l e r ,
Dr. O b e r n d o r f e r ,
DDr. R u p p e und
Dr. S p i e l b ü c h l e r
als Stimmführer, im Beisein des Schriftführerin

Mag. M a r t i n ,
(8. Oktober 2002)

über den Antrag der Wiener Landesregierung, § 2 sowie die Wortfolge "die Quoten gemäß § 2 unterschritten oder" in § 5 Abs. 1 und die Wortfolge "der Ziele gemäß § 2 erfolgt erstmals für das Jahr 2004 und danach alle drei Jahre für das jeweilige Kalenderjahr sowie" in § 6 der Verordnung des Bundesministers für Umwelt, Jugend und Familie über die Festsetzung von Zielen zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen von Getränkeverpackungen und sonstigen Verpackungen, BGBl. 646/1992, idF BGBl. II 426/2000 als gesetzwidrig aufzuheben, nach der am 7. Oktober 2002 durchgeführten Verhandlung, nach Anhörung des Vortrages des Berichterstatters und der Ausführungen des Vertreters der Wiener Landesregierung, OMagR Mag. Gerald Kroneder, und der Verteter des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Mag. Evelyn Wolfslehner und Dr. Christian Keri, gemäß Art. 139 B-VG zu Recht erkannt:

I. 1. § 2 der Verordnung des Bundesministers für Umwelt, Jugend und Familie über die Festsetzung von Zielen zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen von Getränkeverpackungen und sonstigen Verpackungen, BGBl. Nr. 646/1992, idF BGBl. II Nr. 426/2000 wird als gesetzwidrig aufgehoben.

Die Aufhebung tritt mit Ablauf des 31. März 2003 in Kraft.

2. Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft ist verpflichtet, diese Aussprüche unverzüglich im Bundesgesetzblatt II kundzumachen.

II. Im Übrigen wird der Antrag zurückgewiesen.

E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e :

I. Gestützt auf Art. 139 Abs. 1 zweiter Satz B-VG beantragt die Wiener Landesregierung, § 2 sowie die darauf Bezug habenden Wortfolgen "die Quoten gemäß § 2 unterschritten oder" in § 5 Abs. 1 und "der Ziele gemäß § 2 erfolgt erstmals für das Jahr 2004 und danach alle drei Jahre für das jeweilige Kalenderjahr sowie" in § 6 der Verordnung des Bundesministers für Umwelt, Jugend und Familie über die Festsetzung von Zielen zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen von Getränkeverpackungen und sonstigen Verpackungen, BGBl. 646/1992, idF BGBl. II 426/2000 als gesetzwidrig aufzuheben.

1. Die für die Beurteilung des Antrages maßgebliche Rechtslage stellt sich wie folgt dar:

a) Bereits die Stammfassung des (noch bis zum Ablauf des 1. November 2002 geltenden) Abfallwirtschaftsgesetzes (AWG), BGBl. 325/1990, ermächtigte den (nunmehrigen) Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, im Einvernehmen mit dem (nunmehrigen) Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit Verordnungen zu erlassen, mit denen die Verringerung der Mengen und der Schadstofffrachten der entsorgungsbedürftigen Abfälle bezweckt wird (vgl. die Zielvorgaben in § 6 Abs. 1 AWG).

Die §§ 6, 7 und 8 lauten auszugsweise wie folgt (die wiedergegebenen Bestimmungen des § 7, insb. dessen Abs. 4a, gehen auf die Novelle BGBl. 434/1996 zurück):

"Ziele der Abfallvermeidung und
Pflichten der öffentlichen Hand

§ 6. (1) Durch die Verwendung von geeigneten Herstellungsformen, Be- und Verarbeitungsformen und Vertriebsformen, durch die Entwicklung geeigneter Arten und Formen von Waren und durch ein abfallbewußtes Verhalten der Letztverbraucher sollen die Mengen und die Schadstofffrachten der entsorgungsbedürftigen Abfälle verringert werden; im Rahmen des technisch und wirtschaftlich Möglichen sind daher insbesondere

1. Waren so herzustellen, zu be- und verarbeiten oder sonst zu gestalten, daß die übrigbleibenden Stoffe weitgehend wiederverwertet werden können,

2. Vertriebsformen durch Rücknahme- und Pfandsysteme so zu gestalten, daß der Anfall von Abfällen beim Letztverbraucher so gering wie möglich gehalten wird,

3. Waren so zu gestalten, daß bei ihrer bestimmungsgemäßen Verwendung möglichst wenige und möglichst schadstoffarme Abfälle übrigbleiben,

4. Waren so zu gebrauchen, daß der Abfall so gering wie möglich gehalten wird.

...

Maßnahmen zur Abfallvermeidung

§ 7. (1) Soweit dies zur Erreichung der Ziele gemäß § 6 Abs. 1 zur Verringerung der Mengen und Schadstofffrachten der üblicherweise bei Letztverbrauchern anfallenden Abfälle und zur Förderung der Kreislaufwirtschaft erforderlich ist und soweit nicht nach § 8 vorzugehen ist, hat der Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie [nunmehr: Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft] im Einvernehmen mit dem Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten [nunmehr: Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit], in den Fällen des Abs. 6 auch im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen, Maßnahmen gemäß Abs. 2 anzuordnen.

(2) Als Maßnahmen können angeordnet werden die Pflicht

1. zur Kennzeichnung von Waren, die auf die Notwendigkeit einer Rückgabe oder sonstigen besonderen Verwertung oder Entsorgung hinweist,
2. zur Kennzeichnung der Beschaffenheit, insbesondere des Schadstoffgehaltes von Waren und der bei ihrer Entsorgung zu beachtenden Vorsichtsmaßnahmen,
3. zur Rücknahme, zur Wiederverwendung oder Verwertung der nach der bestimmungsgemäßen Verwendung einer Ware verbleibenden Abfälle, wie Warenreste, Gebinde, Verpackungsmaterial u.a. durch Hersteller und Vertreiber von Waren solcher Art oder durch bestimmte Dritte (insbesondere durch Sammel- und Verwertungssysteme gemäß § 7a) sowie die entsprechende Pflicht der Abfallbesitzer zur Rückgabe, Wiederverwendung oder Verwertung,

4. zur Einhebung eines Pfandbeitrages durch den Abgeber,
5. als inländischer Produzent (Abfüller) oder als Importeur für die im Inland in Verkehr gesetzten Waren und Umschließungen einen Verwertungs- und Entsorgungsbeitrag abzuführen; der Verwertungs- und Entsorgungsbeitrag muß dem Wert der Ware und der Umschließungen sowie den Verwertungs- und Entsorgungskosten angemessen sein, er darf jedoch die Höhe beider Beträge nicht übersteigen,
6. zur Abgabe von Waren sowie von Gebinden und Verpackungen nur in einer die Abfallsammlung und -behandlung wesentlich entlastenden Form und Beschaffenheit,
7. zur Überlassung bzw. Sammlung von Abfällen, insbesondere getrennt von anderen Abfällen, mit dem Ziel, ihre Behandlung in einer möglichst umweltverträglichen Weise zu ermöglichen oder zu erleichtern,
8. zur Unterlassung des Inverkehrsetzens von Waren, wenn diese Waren nach ihrem Gebrauch oder Verbrauch bei der Entsorgung geeignet sind gefährliche Stoffe freizusetzen und dies nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand verhindert werden kann.

...

(4) Für Waren, die Gegenstand einer Zielverordnung sind, können innerhalb der Fristen gemäß § 8 Abs. 2 nur Verordnungen nach Abs. 2 Z 1, 2 und 6 in Kraft gesetzt werden.

(4a) Abweichend von Abs. 1 und 4 sowie § 8 Abs. 1 können auch gleichzeitig zu einer Zielverordnung nach § 8 Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie 94/62/EG des Rates über Verpackungen und Verpackungsabfälle mit Verordnung gemäß Abs. 2 geregelt werden.

...

Zielverordnung

§ 8. (1) Der Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie [nunmehr: Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft] kann von der Erlassung einer Verordnung gemäß § 7 absehen und im Einvernehmen mit dem Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten [Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit] durch Verordnung Ziele gemäß § 6 Abs. 1 festsetzen, soweit anzunehmen ist, daß innerhalb vertretbarer Frist durch die Selbstgestaltung der Wirtschaft die notwendige Verringerung der Mengen oder Schadstofffrachten der üblicherweise bei Letztverbrauchern anfallenden Abfälle erreicht werden kann.

(2) Die Zielverordnung gemäß Abs. 1 hat insbesondere zu enthalten:

1. das zu erreichende Abfallvermeidungsziel;
2. eine angemessene Frist zur Zielerreichung oder Fristen im Rahmen eines Stufenplanes;
3. das Verfahren zur Feststellung der Zielerreichung;
4. regelmäßige Informationspflichten des Bundesministers für Umwelt, Jugend und Familie [nunmehr: Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft] über das Ausmaß bzw. die Abschätzung der Zielerreichung;
5. Maßnahmen gemäß § 7 Abs. 2 der Art nach, die angeordnet werden, wenn das Ziel im Rahmen eines Stufenplanes nicht erreicht wird."

b) Gestützt auf § 7 bzw. § 8 erließ der zuständige Bundesminister im Jahr 1992 sowohl eine Maßnahmen- als auch eine Zielverordnung zur Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen, nämlich die Verordnungen des Bundesministers für Umwelt, Jugend und Familie über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen und bestimmten Warenresten (VerpackVO), BGBl. 645/1992 (welche in der Folge durch die derzeit in Geltung stehende VerpackVO 1996, BGBl. 648/1996, ersetzt wurde), einerseits und über die Festsetzung von Zielen zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen von Getränkeverpackungen und sonstigen Verpackungen, BGBl. 646/1992, andererseits.

c) Die zuletzt genannte Verordnung (im Folgenden auch VerpackungszielVO genannt) legte in der Stammfassung BGBl. 646/1992 für Getränkeverpackungen folgende Quoten fest:

"§ 2. (1) Zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen von Getränkeverpackungen sind bis zum 31. Dezember 1993, 31. Dezember 1994, 31. Dezember 1997 und bis zum 31. Dezember 2000 bei Getränkeverpackungen folgende Anteile durch die Wiederbefüllung und umweltgerechte Verwertung von Getränkeverpackungen, bezogen auf die im Inland an diesem Füllvolumen abgesetzten Abfüllmengen, zu erreichen:

Anteile in %

	1993	1994	1997	2000
Mineralwasser, Tafelwasser, Sodawasser ...	90	92	94	96
Bier	90	91	92	94
alkoholfreie Erfrischungsgetränke (wie Limonaden) einschließlich alkoholfreie Hopfen- und Malzgetränke	80	80	82	83
Fruchtsäfte, Fruchtsaftgetränke, Nektare .	40	45	60	80
Milch und flüssige Milchprodukte	25	40	60	80
Wein	60	65	70	80
Sekt und Spirituosen	60	65	70	80"

Durch die Novelle BGBl. 649/1996 wurden die Quoten für 1997 bei Mineralwässer auf 92 und bei alkoholfreien Erfrischungsgetränken auf 80 herab- sowie bei Wein auf 80 % hinaufgesetzt. Die Mittel zur Zielerreichung wurden um die energetische Nutzung ergänzt. Die Novelle BGBl. II 232/1997 ordnete sodann das Außer-Kraft-Treten sowohl der VerpackVO 1996 als auch der VerpackungszielVO mit Ablauf des 31. August 1997 und deren neuerliches In-Kraft-Treten mit 1. September 1997 an.

Mit der Verpackungszielverordnungsnovelle 2000, BGBl. II 426/2000, erhielt § 2 jene Fassung, deren Aufhebung von der Wiener Landesregierung beantragt wird:

"§ 2. Zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen von Getränkeverpackungen sind ab dem 1. Jänner 2001 in jedem Kalenderjahr 80% aller Getränkeverpackungen wiederzubefüllen, umweltgerecht zu verwerten oder energetisch zu nutzen. Diese Quote errechnet sich als Summe des Anteils der in Mehrweggebinden in Verkehr gesetzten Getränke, bezogen auf die im Inland insgesamt in Verkehr gesetzte Abfüllmenge (Füllvolumen), und des Anteils der umweltgerecht verwerteten oder energetisch genutzten Getränkeverpackungen, bezogen auf die Masse der im Inland in Verkehr gesetzten Getränkeverpackungen, die nicht wiederbefüllt werden. Verpackungen von folgenden Getränkearten sind davon umfasst:

1. Mineralwasser, Tafelwasser, Sodawasser, sonstige abgefüllte Wässer;
2. Bier und Biermischgetränke (wie insbesondere Radler) und alkoholfreie Biere;

3. alkoholfreie Erfrischungsgetränke (wie Limonaden) einschließlich aromatisierte Wässer, Fruchtsaft und Gemüsesaftgetränke, isotonische Getränke, Energydrinks, Eistee, Kombucha, Sojamilch, Molkegetränke, Malzgetränke und ähnliche Erfrischungsgetränke;
4. Fruchtsäfte, Gemüsesäfte, Nektare;
5. Milch und flüssige Milchprodukte;
6. Wein;
7. Sekt, Schaumwein, Perlwein und Spirituosen (einschließlich mit Fruchtsäften versetzte Sekte, Schaumweine, Perlweine und Spirituosen) und sonstige alkoholhaltige Getränke."

Die unter den Überschriften "Weitergehende Maßnahmen" bzw. "Feststellung der Zielerreichung" stehenden §§ 5 und 6 lauten wie folgt:

"§ 5. (1) Werden die Quoten gemäß § 2 unterschritten oder die Restmengen gemäß § 3 überschritten, wird der Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie im Einvernehmen mit dem Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten auf der Grundlage des Abfallwirtschaftsgesetzes unverzüglich die zur Verringerung des Abfallaufkommens erforderlichen Verkehrs- und Abgabebeschränkungen erlassen.

(2) Als Verkehrs- und Abgabebeschränkung gemäß Abs. 1 kommt insbesondere in Betracht die Anordnung der Pflicht zur

1. Einhebung eines Pfandbeitrages durch den Abgeber,
2. Abgabe von Waren sowie von Gebinden und Verpackungen nur in einer die Abfallsammlung und -behandlung wesentlich entlastenden Form und Beschaffenheit,
3. Überlassung bzw. Sammlung von Verpackungsabfällen, insbesondere getrennt von anderen Abfällen, mit dem Ziel, ihre Behandlung in einer möglichst umweltverträglichen Weise zu ermöglichen oder zu erleichtern,
4. Unterlassung des Inverkehrsetzens von Waren, wenn diese Waren nach ihrem Gebrauch oder Verbrauch bei der Entsorgung geeignet sind, gefährliche Stoffe freizusetzen, und dies nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand verhindert werden kann und
5. Einhebung eines Verwertungs- und Entsorgungsbeitrages.

(3) Bei der Erlassung der erforderlichen Verkehrs- und Abgabebeschränkungen ist auf die Ursachen der Zielverfehlung sowie

die spezifischen Produkthanforderungen und die damit verbundenen Anforderungen an Verpackungen Bedacht zu nehmen."

"§ 6. Die Feststellung der Zielerreichung der Ziele gemäß § 2 erfolgt erstmals für das Jahr 2004 und danach alle drei Jahre für das jeweilige Kalenderjahr sowie der Ziele gemäß § 3 erfolgt für das Jahr 2001 und danach alle drei Jahre für das jeweilige Kalenderjahr durch den Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft durch Abfallmengenerhebungen sowie durch von den betroffenen Wirtschaftskreisen vorzulegende Daten und allenfalls notwendige korrespondierende Marktanalysen."

Während § 6 und § 5 Abs. 3 ihre derzeitige Fassung ebenfalls durch die Novelle 2000 erhielten, stehen die Abs. 1 und 2 des § 5 (abgesehen von einer Bezeichnungsänderung durch die Novelle BGBl. 335/1995) seit der Stammfassung unverändert in Geltung.

2. Die antragstellende Landesregierung hält die angefochtenen Verordnungsbestimmungen aus folgenden Gründen für gesetzwidrig:

Den Abfallvermeidungsregelungen der §§ 6 ff. AWG liege eine an Bindungsintensität zunehmende "dreistufige Normpyramide" zugrunde. Nach dem Konzept des AWG soll das der Abfallvermeidung dienende Verhalten vom Verordnungsgeber nicht sofort zwingend vorgegeben werden; an erster Stelle stehe die Erwartung einer Abfallverminderung durch freiwillige Verhaltensweise (§ 6 Abs. 1 AWG). Sodann sollten in einer Zielverordnung gemäß § 8 leg.cit. konkrete Zielsetzungen zur Verringerung des Abfallaufkommens vorgegeben werden, die durch die Selbstgestaltung der Wirtschaft erreicht werden sollen. Dem Instrument der Zielverordnung als gelindestem Mittel werde in diesem Fall der Vorrang vor Verordnungen nach § 7 AWG zur Vorschreibung verpflichtender Maßnahmen eingeräumt. Zweck dieser Regelung sei es, die Auferlegung von Verpflichtungen nur für den Fall der Zielverfehlung vorsehen zu müssen.

Dementsprechend sei in § 2 der VerpackungszielVO idF vor der Verpackungszielverordnungsnovelle 2000, BGBl. II 426, Quoten für Getränkeverpackungen festgelegt worden, die bis 31. Dezember 2000 durch Wiederbefüllung, umweltgerechte Verwertung und energetische

Nutzung dieser Verpackungen zu erreichen gewesen wären. Ob diese Quoten erreicht worden sind, hätte der Ordnungsgeber gemäß § 6 der VerpackungszielVO idF vor der genannten Novelle im Jahre 2001 festzustellen gehabt.

Durch die Verpackungszielverordnungsnovelle 2000 seien die §§ 2 und 6 der VerpackungszielVO aber derart geändert worden, dass eine Überprüfung der Erreichung der durch die Stamfassung dieser Verordnung für 31. Dezember 2000 festgesetzten Quotenziele nicht (mehr) stattgefunden habe: Der mit 31. Dezember 2000 endende Stufenplan sei aufgehoben und ein neues Ziel für die Zeit ab 1. Jänner 2001 gesetzt worden, ohne die Erreichung des bisherigen Zieles zu überprüfen. Eine solche Überprüfung würde aber eine wesentliche Grundlage für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit weiterer auf das AWG gestützter Schritte darstellen. Eine Zielverordnung dürfe nur erlassen werden, "soweit anzunehmen ist, dass innerhalb vertretbarer Frist durch die Selbstgestaltung der Wirtschaft die notwendige Verringerung der Mengen oder Schadstofffrachten ... erreicht werden kann". Sei dies nicht zu erwarten oder habe sich die Fruchtlosigkeit dieses Instruments herausgestellt, so sei von der Erlassung einer Zielverordnung abzusehen (*Kneihls*, Aus Anlaß der Neuregelung: Sinn und Unsinn des Systems von Ziel- und Maßnahmenverordnung nach den §§ 7 und 8 AWG, ZfV 1996, 682). Nur dann, wenn festgestellt worden sei, dass das Abfallvermeidungsziel erreicht worden ist, könnten verpflichtende Maßnahmen nach § 7 Abs. 1 AWG unterbleiben und dürfte der Ordnungsgeber neuerlich mit einer Zielverordnung nach § 8 AWG vorgehen.

Zum Zeitpunkt der Erlassung der Verpackungszielverordnungsnovelle 2000 sei bereits klar gewesen, dass die Quotenziele des § 2 der VerpackungszielVO idF vor der Verpackungszielverordnungsnovelle 2000 bis 31. Dezember 2000 nicht erreicht worden wären. In der vom Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, vom Verband der Getränkehersteller Österreichs und vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit in Auftrag gegebene Studie "Volkswirtschaftlicher Vergleich von Einweg- und Mehrwegsystemen" der Gesellschaft für umfassende Analysen GmbH (Dezember 2000) werde festgehalten, dass die Erfüllung der für das

Jahr 2000 festgesetzten Getränkezielquoten praktisch ausgeschlossen sei; dies entspreche der in Fachkreisen längst einhelligen Auffassung, dass die bis Ende 2000 zu erreichenden Zielquoten des § 2 der VerpackungszielVO idF vor der Novelle 2000 aufgrund der rasanten Zunahme an Einwegverpackungen, insbesondere der PET-Flaschen, und der damit verbundenen Verdrängung der Mehrwegsysteme nicht erreicht würden. Auch der vom Technischen Büro Hauer Umweltwirtschaft in Zusammenarbeit mit der Stenum Unternehmensberatung und Forschungsgesellschaft für Umweltfragen mbH verfassten Projektbericht vom Jänner 2000 über die vom (damaligen) Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie in Auftrag gegebene Studie "Argumente: Einweggebinde - Mehrweggebinde" zeichne ein ähnliches Bild, sodass für den Verordnungsgeber die Nichterfüllung der Quotenziele zum Zeitpunkt der Erlassung der Verpackungszielverordnungsnovelle 2000 erkennbar gewesen sei.

Durch die Beseitigung des mit 31. Dezember 2000 endenden Stufenplanes und der Bestimmung über die Feststellung, ob das Ziel im Rahmen dieses Stufenplanes erreicht wurde, habe der Verordnungsgeber jedoch die Feststellung der Verfehlung der gesteckten Quotenziele vereitelt, die vom Gesetzgeber für diesen Fall vorgesehene Rechtsfolge der Erlassung einer Maßnahmenverordnung ignoriert und im § 2 der Verordnung neue Ziele für einen Zeitraum nach dem 31. Dezember 2000 gesetzt, ohne dass die Voraussetzungen für die neuerliche Erlassung einer Zielverordnung nach § 8 AWG vorgelegen seien. § 2 und die auf diese Bestimmung Bezug habenden Wortfolgen in § 5 Abs. 1 und § 6 seien daher gesetzwidrig.

3. Der zur Vertretung der angefochtenen Verordnung vor dem Verfassungsgerichtshof berufene Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft hat die auf die angefochtene Verordnung Bezug habenden Akten vorgelegt und in seiner Äußerung die Abweisung des Antrages begehrt.

a) Dem "Vorwurf der Nichtüberprüfung" der Ziele hält der Bundesminister entgegen, dass die Zielerreichung zum Stichtag 31. Dezember 2000 zum Zeitpunkt der Verordnungserlassung noch nicht zu überprüfen gewesen sei; eine derartige Überprüfung wäre erst im

ersten Halbjahr 2001 möglich gewesen. Da die Festlegung der Methode sowie des Zeitpunkts der Prüfung der Zielerreichung dem Verordnungsgeber obliege (vgl. § 8 Abs. 2 Z 3 AWG), könne dieser folglich auch deren Modalitäten ändern.

Da die Ziele für Getränkeverpackungen nur bis zum Jahr 2000 festgelegt gewesen seien, sei aus der Sicht der verordnungserlassenden Behörde eine neuerliche Festlegung sogar erforderlich gewesen.

Eine Überprüfung der Situation am Getränkesektor sei - nicht zuletzt aufgrund der Diskussion über mögliche künftige Zielverfehlungen - bereits im Vorfeld der Erlassung der Zielverordnungsnovelle 2000 erfolgt.

b) Was die von der Wiener Landesregierung in ihrem Antrag angesprochene "dreistufige Normenpyramide" anlange, so passe diese im Fall der Verpackungsregelungen nicht. Der Antrag gehe von der Rechtslage vor der AWG-Novelle 1996, BGBl. 434, aus und berücksichtige daher den durch diese Novelle dem § 7 eingefügten Abs. 4a nicht hinreichend.

Gerade im Verpackungsbereich erfordere die Umsetzung der Richtlinie 94/627/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle, ABl. 1994 L 365, 10, sowohl eine Ziel- als auch eine Maßnahmenverordnung.

Zusammenfassend ist der Bundesminister der Auffassung, dass im Verpackungsbereich ein "flexibler Mix" von Maßnahmen- und Zielverordnungen (und anderer Maßnahmen wie zB die Förderung freiwilliger Maßnahmen der Wirtschaft) jederzeit möglich sei und die von der Wiener Landesregierung skizzierte "Normenpyramide" nicht zum Tragen komme.

c) Zur behaupteten "Zielverfehlung" führt der Bundesminister aus:

"§ 5 Abs. 1 der Verordnung des Bundesministers für Umwelt, Jugend und Familie über die Festlegung von Zielen zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen von Getränkeverpackungen und sonstigen Verpackungen, BGBl. 646/1992 idF BGBl II 232/1997 bestimmt, dass im Fall, dass die Quoten gemäß § 2 unterschritten oder die Restmengen gemäß § 3 überschritten werden, der Bundesminister für Umwelt im Einvernehmen mit dem Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten auf der Grundlage des Abfallwirtschaftsgesetzes unverzüglich die zur Verringerung des Abfallaufkommens erforderlichen Verkehrs- und Abgabebeschränkungen erlassen wird. Dabei ist gemäß § 5 Abs. 3 der ZielVO (idF BGBl II 232/1997) überdies auf die Ursachen der Zielverfehlung Bedacht zu nehmen.

Eine Zielverfehlung der Quoten des § 2 ist im Zeitpunkt der Erlassung der Zielverordnungsnovelle 2000 nicht erfolgt und ist auch, entgegen der Behauptung der Antragstellerin (vgl. Seite 9 des Antrags) nicht 'erkennbar' gewesen:

Die Verpackungszielverordnung vor der gegenständlichen Novelle sah die Feststellung der Zielerreichung im Falle des § 2 zum Stichtag 31. Dezember 2000 vor. Bis zu diesem Zeitpunkt war ein Erreichen der Ziele durch Wiederbefüllung, umweltgerechte Verwertung und energetische Nutzung vorgeschrieben.

Von der Antragstellerin wird nun behauptet, dass die Quotenziele bereits zum Zeitpunkt der Novellierung nicht erreicht worden wären. Diese Behauptung wird offensichtlich für alle Getränkearten aufgestellt, da eine Differenzierung für bestimmte Getränkearten nicht getroffen wird. ...

Die Feststellung der Zielerreichung (oder -verfehlung) setzt die Kenntnis der relevanten wesentlichen Marktdaten voraus:

- Gesamtabatzmengen der einzelnen Getränkearten (unterteilt sowohl in Einweg- als auch in Mehrweggebinde)
- Mehrwegquoten je Getränkeart
- Sammel- und Verwertungsquote je Getränkeart und je Packstoff.

Zur Zielfeststellung sind gemäß § 6 der Verpackungszielverordnung Daten von den betroffenen Wirtschaftskreisen vorzulegen sowie allenfalls erforderliche korrespondierende Marktanalysen durchzuführen.

Zu den jeweiligen Absatzmengen:

Allgemein bekannt ist, dass der Marktinput der Getränke saisonalen Schwankungen unterliegt und auch die Gesamtabatzmenge einzelner Getränkearten, wie insbesondere Mineralwasser, Bier und Limonaden stark vom Wetter und den Temperaturen abhängig ist. In den bisherigen Zielüberprüfungen wurden daher zur besseren Vergleichbarkeit neben den Zielfeststellungen zum Bemessungszeitraum

auch die Kalenderjahresergebnisse für die einzelnen Getränkearten erhoben. Dabei ist ein deutlicher Unterschied der Jahreswerte zu den Werten des Bemessungszeitraumes festzustellen.

Als wesentliche Grundlage der Zielüberprüfung sind die Absatzmengen in Mehrweggebinden für Österreich gesamt, und weiters die Absatzmenge in Einweggebinden für die einzelnen Getränkearten heranzuziehen. Für jede Getränkeart müssen die unterschiedlichsten Einweggebinde erhoben werden. Die Abfüllmengen sind in Gebindemengen und verwendete Packstoffmassen umzurechnen. Entscheidend sind dabei auch die verwendeten Gebindegrößen, da die eingesetzte Verpackungsmenge pro Liter Getränk bei kleineren Gebindegrößen größer wird.

Die Aussage der Marktstudie für Wien und hier begrenzt auf die Monate April und Mai und nur für Mineralwässer kann daher bestenfalls als ein Indiz für einen groben Trend innerhalb der Getränkeart Mineralwasser, Tafelwasser und Sodawasser herangezogen werden, niemals aber als Beleg für eine Zielverfehlung für alle Getränkearten.

Nur am Rande sei hier auch darauf verwiesen, dass das Kaufverhalten von Wien deutliche Unterschiede zu anderen Regionen Österreichs aufweist. Als Beispiel darf erwähnt werden, dass nach Aussagen von Vertretern der Brauwirtschaft in Wien 50% der Gesamtverkaufsmenge von Dosenbier abgesetzt werden. Für die Zielfeststellung ist allerdings auf das gesamte österreichische Bundesgebiet abzustellen.

Ebenfalls kann die Studie von HAUER-STENUM, die im Jänner 2000 (!) publiziert wurde, marktbestimmende Rahmenbedingungen wie Wettersituationen nicht vorhersagen, wobei diese Studie sich vorwiegend auf die Abfüllung in Mehrweggebinden bezieht und keinerlei Aussagen zur Sammel- und Verwertungsmenge trifft. Gerade die Sammlung und Verwertung stellt aber ein entscheidendes Kriterium der Zielerreichung dar und entscheidet oftmals über die Erreichung oder Verfehlung der Quoten. Als Beispiel sei hier auf Sekt und Spirituosen verwiesen, die ausschließlich in Einweggebinde abgefüllt werden und wo die Zielerreichung bislang nur auf die hohen Sammelraten und Verwertungsquoten zurückzuführen war.

Zusammenfassend kann auch diese Studie nicht als Beleg einer Beurteilung der Zielerreichung herangezogen werden, da weder die Marktdaten in Form der Prognose verlässlich genug erscheinen, noch die Sammlung und Verwertungsbeiträge abgeschätzt werden.

Zur Sammlung und Verwertung:

Als weiterer Faktor der Zielerreichung ist die Sammlung und Verwertung zu berücksichtigen. Dabei ist zu beachten, dass mehrere Getränkearten in gleichartigen Gebinden abgefüllt werden und diese Gebinde daher auch gemeinsam gesammelt und verwertet werden (Beispiel Dosen für Bier und Limonaden). Gleichzeitig ist aber der

Rückschluss, dass die Sammelmengen sich im gleichen Verhältnis zueinander befinden wie die Marktabsatzmengen, nicht zwingend gegeben. Es ist aus Analysen bekannt, dass soziale (Käuferschicht und deren Umweltbewusstsein) und gebindespezifische Faktoren (unterschiedliche Geruchsemissionen aufgrund der Füllgüter bei Milch und Saft in Getränkeverbundkartons) einen deutlichen Einfluss ausüben.

Ebenfalls ist allgemein bekannt, dass z.B. bei der Metallsammlung nicht nur Getränkedosen, sondern auch andere Verpackungen und sogar Metalle aus dem Nicht-Verpackungsbereich gemeinsam gesammelt und verwertet werden. Dies gilt auch für Kunststoffe, Glas und Verbundkartons.

Es sind daher periodisch Analysen über die Zusammensetzung der einzelnen Sammelfractionen durchzuführen, wobei in Abhängigkeit der Stichproben und Analysentiefen, die Sammel- und Verwertungsmengen als Mittelwert mit bestimmten Vertrauensgrenzen zu ermitteln sind. Auch dies ist bei einer Feststellung der Zielerreichung oder Zielverfehlung zu berücksichtigen.

Zu den jeweiligen Getränkearten:

Marktinputseitig ist eine Zuordnung der am Markt befindlichen Getränke zu den Getränkearten der Verordnung erforderlich. Dies ist aber insofern schwierig als übliche Kategorisierungen der Getränkewirtschaft nach Lebensmittelkodex - und die vorliegenden Studien gehen von diesen Kategorisierungen aus - für die Verpackungszielverordnung nicht zwingend Anwendung finden. Als Beispiel sei hier nur auf die Zuordnung von alkoholfreien Bieren verwiesen, die in der Verordnung anders als im Lebensmittelkodex den alkoholfreien Erfrischungsgetränken zugeordnet werden. Weitere Beispiele sind Energydrinks und Eistees, die im Lebensmittelkodex nicht als Getränk geführt werden.

Festzuhalten ist, dass nach Angaben der ArgeV die Erfassungsquote von PET-Flaschen 1995 und 1996 bei 70% lag und seitdem zwischen 75 und 82% liegt. Dies völlig ungeachtet der Tatsache, dass die Marktinputmengen gestiegen sind. Berücksichtigt man neben der getrennten Erfassung und Verwertung die energetische Nutzung in Müllverbrennungsanlagen als Beitrag zur Zielerreichung so liegt die zur Zielerreichung anrechenbare Beitragsquote weit über 80% des Einweganteils. Vor allem ist die Einbringung in die Müllverbrennungsanlagen von Wien und Wels heranzuziehen, wobei auch zu berücksichtigen ist, dass die Absatzmenge von Einweggebinden besonders in Ballungsgebieten höher liegt als in ländlichen Regionen (siehe dazu auch die Anmerkungen der Verkaufsanteile für Dosenbier).

Die Behauptung der erkennbaren Zielverfehlung begründet sich letztlich auch auf die Studie der GUA. Dabei ist hervorzuheben, dass diese Studie nur 4 Getränkearten (Wasser, Bier, Milch und alkoholfreie Erfrischungsgetränke) und bestimmte dabei eingesetzte Gebinde genauer untersucht. Der Untersuchungsgegenstand ist dabei der volkswirtschaftliche Vergleich auf Basis eines Modells und

bestimmter Szenarienannahmen, wobei nicht einmal alle für diese Getränke eingesetzten Gebindetypen untersucht wurden.

Abweichend vom Zitat im vorliegenden Antrag wird eine Zielverfehlung in dieser Studie nicht für alle Getränkearten prognostiziert, sondern nur für einige Getränkearten und lautet korrekt wie folgt:

'Im Jahr 1997 wurden diese Zielquoten noch erfüllt. Da entgegen der derzeit stattfindenden Entwicklung für das Jahr 2000 aber zum Teil deutlich höhere Getränkezielquoten vorgesehen sind, ist für einige Getränkearten eine Quotenerfüllung im Jahr 2000 derzeit praktisch ausgeschlossen.'

Welche Getränkearten dies sind wird im Übrigen nicht näher ausgeführt, es ist aber wohl anzunehmen, dass es sich auf einzelne der untersuchten Getränkearten bezieht.

Wie bereits ausgeführt, beruht die Studie auf bestimmten Szenarien und trifft dafür Marktannahmen. Es wurden allerdings keine Marktanalysen durchgeführt. Genauso wenig wurden Erhebungen der Sammel- und Verwertungsmengen durchgeführt, da dies auch nicht Aufgabe und Zielsetzung der Studie war.

Die Begründung der zitierten Aussage liegt daher einerseits in Trendannahmen der Entwicklung des Einweg- bzw. Mehrweganteils, die zu Beginn der Studie getroffen wurden, der erreichten Ergebnisse zum Stichtag 31. Dezember 1997 und der Tatsache, dass eine Zielquotensteigerung bei Mineralwasser (+4% gegenüber 1997), Bier (+2%), alkoholfreie Erfrischungsgetränke (+3%) und Milch (+20%) in der Verordnung festgelegt ist.

Im veröffentlichten Bericht zur Zielüberprüfung 1997 (vgl. Beilage 2) wird festgehalten, dass die Zielquote für Mineralwässer um 3,1%, für Bier um 2,3%, für alkoholfreie Erfrischungsgetränke um 5% und für Milch um 12% überschritten wurde.

Daraus ist in erster Linie wohl der Schluss zu ziehen, dass eine mögliche Gefährdung der Zielerreichung im Bereich der Getränkeart Milch gegeben war, wobei hier keinerlei Änderungen im Abfüllverhältnis zwischen Einweg und Mehrweg zwischen 1997 und 2000 festzustellen waren. Es war klar, dass in diesem Bereich vor allem Steigerungen der Sammel- und Verwertungsmengen erreicht werden mussten. Seit 1997 wurden daher entsprechende Maßnahmen durch das Sammel- und Verwertungssystem ÖKO Box GesmbH, das Getränkeverbundkartons (also Verpackungen in denen Milch hauptsächlich abgefüllt wird) sammelt und verwertet, gesetzt.

Auch für die anderen Getränkearten ergibt sich aus den herangezogenen Fakten kein zwingender Schluss einer Zielverfehlung. Selbst bei einem Szenario mit einer deutlichen Steigerung des Einweganteils war davon auszugehen, dass eine Zielerreichung im

Bereich des Möglichen lag. Die Behauptung des Studienverfassers ist daher aufgrund der geschilderten Beurteilungsgrundlagen sachlich nicht nachvollziehbar.

Da im Rahmen des vorliegenden Antrags insbesondere Mineralwasserverpackungen angesprochen werden, bei denen eine Quotenverfehlung als wahrscheinlich angegeben wird, darf diesbezüglich folgende grobe Rechnung aufgestellt werden:

Der Mehrweganteil lag laut Bericht der Wirtschaftskammer Österreich zur freiwilligen Selbstverpflichtung bei 64,5%. Der Einweganteil setzt sich aus einer Abfüllmenge in Glas und PET zusammen. In den letzten Jahren lag der Glaseinweganteil relativ konstant bei ca. 2%. Der PET Anteil wird daher mit 33,4% angenommen.

Die Verwertungsquote von Glas liegt laut vorliegendem Bericht der AGR für das Jahr 2000 bei 88,4%. Daraus ergibt sich ein Quotenbeitrag von 1,8%.

Nimmt man den Verwertungsanteil von PET mit ca. 85% an (die getrennte Erfassungsquote betrug 1998 82% und 1999 80%; der Beitrag der energetischen Nutzung bemessen an der in Müllverbrennungsanlagen Wien und Wels eingebrachten PET Menge wird auf 5% geschätzt), so ergibt sich ein Quotenbeitrag von 28,4%.

Insgesamt ergibt sich daraus eine Quote von 94,7%.

Zu berücksichtigen ist dabei der Vertrauensgrad jedes einzelnen Ergebnisses, wobei Abweichungen von +/- 2% bereits als sehr exaktes Ergebnis zu werten sind. Daraus nun zwingend ableiten zu wollen, dass eine Zielverfehlung vorgelegen haben muss, ist aus technischer Sicht als nicht seriös abzulehnen."

Der Antrag auf Aufhebung des gesamten § 2 der VerpackungszielVO sei - so der Bundesminister weiter - jedenfalls als zu weit anzusehen. Selbst wenn man bei einer oder mehreren Getränkearten eine Zielverfehlung feststellen hätte können, wäre eine Aufhebung des gesamten § 2 jedenfalls überschießend. Ungeachtet dessen würde die Zielverfehlung eines Getränkezieles nicht unbedingt zu einer Maßnahmenverordnung führen, weil auch in diesem Fall auf die Ursachen der Zielverfehlung (vgl. § 5 Abs. 3 der VerpackungszielVO) und die sonstigen Rahmenbedingungen (volkswirtschaftliche Auswirkungen, Rahmenbedingungen der EU etc.) Bedacht zu nehmen sei.

Zusammenfassend sei daher festzuhalten, dass eine sachlich und rechtlich zweifelsfreie Feststellung, dass Ziele gemäß § 2 VerpackungszielVO nicht erreicht worden seien oder nicht erreicht hätten werden können, zum Zeitpunkt der Novellierung nicht vorgelegen sei. Wohl sei aber im Rahmen der Diskussionen zu den vorgenannten Studien im Vorfeld der Verpackungszielverordnungsnovelle 2000 klar zutage getreten, welche Rahmenbedingungen bestehen, die als Entscheidungsgrundlage für die gewählte Vorgangsweise heranzuziehen seien.

e) Aufgrund der bestehenden Regulationsintensität der VerpackVO 1996, welche insbesondere die Pflicht der Rücknahme und Verwertung von Verpackungen durch Hersteller, Importeure und Vertreiber festlege, bleibe zwar nur wenig Spielraum für weitergehende Maßnahmen, jedoch könne der antragstellenden Regierung nicht gefolgt werden, wenn sie behauptet, dem Bundesminister sei im Fall einer Zielverfehlung kein Ermessen eingeräumt, wie vorzugehen ist:

"Der Text und die wechselseitige Bezugnahme der §§ 6, 7 und 8 AWG lassen zweifelsfrei erkennen dass der Gesetzgeber dem VO-Geber ein flexibles, an die jeweiligen Rahmenbedingungen (Umwelt-, technische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen) angepasstes Vorgehen ermöglichen will, wobei vor dem Hintergrund des EU-Rechts das jeweils gelindeste zum Ziel führende Mittel zu wählen ist.

Der Verordnungsgeber hat seine Entscheidung hinsichtlich des 'ob' und des 'wie' einer Zielverordnung auf Grund einer Prognose zu treffen, in die neben Umweltgesichtspunkten (Abfallvermeidung) natürlich auch technische und wirtschaftliche Gesichtspunkte zu berücksichtigen sind. Nicht zuletzt sind alle geforderten Maßnahmen im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit zu treffen.

Weder die von der Antragstellerin genannten Pfandregelungen noch die Festlegung von Verwertungs- und Entsorgungsbeiträgen, die allenfalls als ergänzende Maßnahmen zur bereits existierenden Verpackungsverordnung (VerpackVO 1996, BGBI. Nr. 648/1996 idF BGBI. II Nr. 232/1997) denkmöglich wären, wären sachgerecht und könnten darüber hinaus im EU-Kontext zu (insbesondere wettbewerbsrechtlichen und Binnenmarkt-) Problemen führen.

Dass gerade ein Pfand auf Einweg nicht zur Stabilisierung und schon gar nicht zur Erhöhung des Mehrweganteiles beiträgt, beweist die in diesem Zusammenhang zitierte Studie. Demnach würden '85 Prozent der Befragten weiterhin gleich viele Getränke in Dosen oder Flaschen kaufen'. Dies bedeutet, dass das Lenkungsziel

'Steigerung der Mehrweganteile' und damit ein Beitrag zur Abfallvermeidung nicht durch ein Pflichtpfand auf Einwegverpackungen erreicht werden kann.

Erreicht würde durch ein Pfand jedoch eine Kapitalbindung und eine Kaufkraftschwächung. Allein aus dem Dosenbereich (7 ATS pro Dose) bei Bier und Limonaden würden ca. 750 Mio. ATS Pfand gebunden. Aus gleichheitsrechtlichen Überlegungen müssten jedoch auch andere Einweggebinde als Dosen mit einem Pfand belegt werden, wodurch die Mehraufwendungen für einen Haushalt bei Pfand auf Einweg generell bei ca. 1.300 bis 1.500 ATS pro Jahr liegen würden.

Aufgrund der vorgenommenen Untersuchungen des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft war die Marktlage am Getränkesektor so weit untersucht, um entsprechend dem § 8 AWG neuerlich Ziele festsetzen zu können. Selbst wenn eine Zielverfehlung vorgelegen hätte, wäre keine andere Vorgangsweise gewählt worden."

Abschließend begehrt der Bundesminister, den Antrag der Wiener Landesregierung als unbegründet abzuweisen; für den Fall der Aufhebung der angefochtenen Bestimmungen wolle der Verfassungsgerichtshof für deren Inkrafttreten eine Frist von einem Jahr bestimmen.

II. Der Verfassungsgerichtshof hat nach Durchführung einer mündlichen Verhandlung erwogen:

1. Der Antrag ist nur zum Teil zulässig:

a) Gemäß Art. 139 Abs. 1 (zweiter Satz) B-VG ist jede Landesregierung berechtigt, die Gesetzwidrigkeit von Verordnungen einer Bundesbehörde beim Verfassungsgerichtshof geltend zu machen. Gemäß § 57 Abs. 1 VfGG muss ein derartiger Antrag begehren, dass entweder die Verordnung ihrem ganzen Inhalt nach oder bestimmte Stellen der Verordnung als gesetzwidrig aufgehoben werden, (Satz 1) und hat die gegen die Gesetzmäßigkeit der Verordnung bzw. der Verordnungsstellen sprechenden Bedenken im Einzelnen darzulegen (Satz 2).

b) Der zuletzt genannten Voraussetzung wird der Antrag der Wiener Landesregierung nur insoweit gerecht, als mit ihm die Aufhebung des § 2 der VerpackungszielVO begehrt wird; nicht jedoch, soweit er sich (auch) auf näher bezeichnete Teile der §§ 5 und 6 bezieht: Anders als gegen § 2 trägt die Wiener Landesregierung gegen die Wortfolgen "die Quoten gemäß § 2 unterschritten oder" in § 5 Abs. 1 und "der Ziele gemäß § 2 erfolgt erstmals für das Jahr 2004 und danach alle drei Jahre für das jeweilige Kalenderjahr sowie" in § 6 der Verordnung keine spezifischen Bedenken vor; das auf Aufhebung (auch) dieser Verordnungsstellen gerichtete Begehren der Wiener Landesregierung stützt sich vielmehr lediglich darauf, dass in diesen Bestimmungen auf den ebenfalls - und zulässigerweise - zur Aufhebung beantragten § 2 der Verordnung Bezug genommen wird.

Da jene Vorschriften auch in keinem untrennbaren Zusammenhang mit § 2 der VerpackungszielVO stehen, mögen sie nach dessen allfälliger Aufhebung auch teilweise unanwendbar sein, war der Antrag, insoweit er die oben genannten Wortfolgen in § 5 Abs. 1 und in § 6 zum Gegenstand hat, als unzulässig zurückzuweisen (vgl. VfSlg. 14.802/1997, S. 398, mit weiteren Hinweisen).

2. In seinem zulässigen Teil ist der Antrag auch begründet:

a) Der Verfassungsgerichtshof hält vorerst fest, dass er bei seiner Prüfung der Gesetzmäßigkeit der angefochtenen Verordnungsbestimmung auf die Bedenken beschränkt ist, welche die Wiener Landesregierung vorträgt.

b) Wie der Verfassungsgerichtshof bereits in seiner früheren Judikatur (VfSlg. 14.319/1995, 14.498/1996 und 15.203/1998) zur auch hier maßgeblichen Rechtslage nach den §§ 6, 7 und 8 AWG festgestellt hat, legt § 6 Abs. 1 AWG "Ziele der Abfallvermeidung", sowohl was die Mengen als auch die Schadstofffrachten der entsorgungsbedürftigen Abfälle anlangt, fest. Zur Erreichung dieser Ziele sieht § 7 Abs. 1 AWG in Verbindung mit dessen Abs. 2 die Anordnung bestimmter Maßnahmen zur Abfallvermeidung vor. § 8 Abs. 1 AWG ermächtigt ferner den zuständigen Bundesminister, die

Ziele der Abfallvermeidung (gemäß § 6 Abs. 1) durch Verordnung weiter zu konkretisieren, "soweit anzunehmen ist, daß innerhalb vertretbarer Frist durch die Selbstgestaltung der Wirtschaft die notwendige Verringerung der Mengen oder Schadstofffrachten der üblicherweise bei Letztverbrauchern anfallenden Abfälle erreicht werden kann". Notwendiger Inhalt einer derartigen Zielverordnung ist gemäß § 8 Abs. 2 AWG u.a. "das zu erreichende Abfallvermeidungsziel" (Z 1), "eine angemessene Frist zur Zielerreichung oder Fristen im Rahmen eines Stufenplanes" (Z 2), "das Verfahren zur Feststellung der Zielerreichung" (Z 3) sowie für den Fall, dass "das Ziel im Rahmen eines Stufenplanes nicht erreicht wird", gemäß § 7 Abs. 2 der Art nach anzuordnende "Maßnahmen" (Z 5).

Im Hinblick auf die Bedenken der Wiener Landesregierung stellt sich die Frage, was rechtens ist, wenn das einer Zielverordnung zufolge geltende, innerhalb angemessener Frist zu erreichende Abfallvermeidungsziel nicht erreicht wird, zumal eine ausdrückliche Vorschrift über die Abänderung einer Zielverordnung gemäß § 8 AWG fehlt.

Nach Meinung der Wiener Landesregierung steht dem Verordnungsgeber diesbezüglich kein Spielraum offen, vielmehr ist er kraft § 8 Abs. 2 Z 5 AWG diesfalls verpflichtet, Maßnahmen gemäß § 7 Abs. 2 AWG anzuordnen, die in der Zielverordnung der Art nach in Aussicht genommen werden, "wenn das Ziel im Rahmen eines Stufenplanes nicht erreicht wird". Derartige Maßnahmen (wie etwa die Einhebung eines Pfandbeitrages oder eines Verwertungs- und Entsorgungsbeitrages) wurden vom Verordnungsgeber entsprechend dem gesetzlichen Auftrag in § 5 Abs. 2 der VerpackungszielVO auch tatsächlich vorgesehen.

Der Verfassungsgerichtshof ist jedoch anders als die Wiener Landesregierung der Auffassung, dass die gesetzlich vorgesehene Vorkehrung von Maßnahmen gemäß § 7 Abs. 2 AWG in einer Zielverordnung nicht schlechtweg ausschließt, das oder die zu erreichende(n) Abfallvermeidungsziel(e) durch Änderung der Zielverordnung neu zu bestimmen. Dies ist geradezu selbstverständlich und rechtlich unproblematisch, wenn dadurch dem Ziel der Abfall-

vermeidung und -verringerung, wie es § 6 Abs. 1 AWG ganz allgemein formuliert, besser Rechnung getragen wird: wenn also das zu erreichende Abfallvermeidungsziel vom Verordnungsgeber hinaufgesetzt wird und plausible Gründe für die Annahme sprechen, dass die zusätzliche Verringerung der Abfallmenge im Wege der Selbstgestaltung der Wirtschaft erreicht werden kann.

Falsch wäre es aber auch, § 2 der VerpackungszielVO idF vor der Novelle BGBl. II 426/2000 so zu verstehen, dass diese Bestimmung für die Zeit nach dem 31. Dezember 2000 keine Zielfestlegung verordnet hätte. Vielmehr muss § 2 der zitierten Verordnung in ihrer Stammfassung mit Rücksicht auf ihre gesetzliche Grundlage dahin gedeutet werden, dass die für Ende 2000 angestrebten Abfallvermeidungs- und -verwertungsquoten auch für die darauffolgende Zeit gelten, der zeitliche Geltungsbereich der VerpackungszielVO idF vor der Novelle 2000 sohin nicht mit 31. Dezember 2000 begrenzt war.

Wird das durch eine Zielverordnung festgelegte Abfallvermeidungsziel nicht erreicht, scheidet die für diesen Fall kraft der Z 5 des § 8 Abs. 2 AWG in der Zielverordnung vorgesehene Anordnung von Maßnahmen gemäß § 7 Abs. 2 AWG nur dann aus, wenn diese Maßnahmen gemäß § 6 Abs. 1 AWG nicht "im Rahmen des technisch und wirtschaftlich Möglichen" liegen. Die Herabsetzung der Abfallvermeidungsziele in der Zielverordnung selbst bildet dann eine notwendige rechtliche Konsequenz einer derartigen Sachlage.

Soll somit das Abfallvermeidungsziel durch Änderung der Zielverordnung herabgesetzt werden, so setzt diese Änderung voraus, dass das gesetzlich vorgesehene, in der Zielverordnung zu benennende "Verfahren zur Feststellung der Zielerreichung" (§ 8 Abs. 2 Z 3 AWG) gehörig beobachtet wurde und eine Zielverfehlung indiziert; dass ferner die Erlassung von Maßnahmenverordnungen gemäß § 7 Abs. 2 AWG in Verbindung mit § 6 Abs. 1 AWG "im Rahmen des technisch und wirtschaftlich Möglichen" nicht in Betracht kommt. Gesetzliche Voraussetzung für die in einer geänderten Zielverordnung reduzierten Abfallvermeidungsziele ist schließlich, dass die neu festgelegten Abfallvermeidungsmengen oder -quoten im Wege der "Selbstgestaltung

der Wirtschaft" innerhalb vertretbarer Frist wahrscheinlich erreicht werden, sohin eine rechtmäßige Prognoseentscheidung vom Verordnungsgeber getroffen wird.

Die Änderung ebenso wie die Erlassung einer Zielverordnung bedarf schon mit Rücksicht auf ihre finale Normstruktur (vgl. in diesem Zusammenhang VfSlg. 8280/1978 uva.) für ihre Rechtmäßigkeit einer gehörigen Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen (vgl. auch VfSlg. 12.687/1991 und 14.941/1997). Auch in der Literatur wird in diesem Sinn die Beobachtung des Zielfeststellungsverfahrens nach § 8 Abs. 2 Z 3 AWG als "Entscheidungsgrundlage für die Änderung oder Aufhebung einer Zielverordnung" ausdrücklich gefordert (*Kind/List/Schmelz*, AWG 1999, S. 278). Rechtlich erforderlich sind gehörige Entscheidungsgrundlagen vor allem auch zum Beleg dafür, dass die gemäß § 8 Abs. 2 Z 5 AWG in einer Zielverordnung vorgesehene Anordnung von Maßnahmen wegen technischer oder/und wirtschaftlicher Schwierigkeiten ausscheidet, und ferner dass die neuen, reduzierten Ziele im Wege der Selbstgestaltung der Wirtschaft erreicht werden können.

c) Angesichts der dargestellten gesetzlichen Anforderungen an die Herabsetzung der zu erreichenden Abfallvermeidungsziele durch Änderung einer Zielverordnung erweist sich § 2 der VerpackungszielVO idF der Verpackungszielverordnungsnovelle 2000 als gesetzwidrig. Den Bedenken der Wiener Landesregierung ist insoweit zu folgen:

Mit der im novellierten § 2 der VerpackungszielVO enthaltenen Anordnung, jährlich 80 % aller Getränkeverpackungen wiederzubefüllen, umweltgerecht zu verwerten oder energetisch zu nutzen, wurde die Abfallvermeidungsquote ab dem 1. Jänner 2001 im Vergleich zur vordem geltenden Abfallvermeidungsquote für drei Gruppen von Getränken (Mineralwasser u.ä., Bier und alkoholfreie Erfrischungsgetränke) - teilweise erheblich - herabgesetzt. Auch der Bezug "auf die Masse der im Inland in Verkehr gesetzten Getränkeverpackungen, die nicht wiederbefüllt werden" im neuen § 2 der VerpackungszielVO dürfte im Ergebnis eine Herabsetzung der entsprechenden Quoten bewirken. Soweit in der mündlichen Verhandlung auf die Notwendigkeit einer im Interesse einfacherer Datenermittlung

durchgeführten Änderung des Berechnungssystems für die Getränkeverpackungsquoten hingewiesen wurde, ändert diese jedenfalls nichts an der im Ergebnis durch den novellierten § 2 der VerpackungszielVO bewirkten Herabsetzung der Abfallvermeidungs- und -verwertungsquote bei Getränkeverpackungen.

Als einzige Entscheidungsgrundlage wurde dem Verfassungsgerichtshof vom zuständigen Bundesminister dazu eine mit "Wiederbefüllung, Verwertung und energetische Nutzung von Getränkeverpackungen 1997" betitelte und somit nur das Jahr 1997 betreffende Kontrolluntersuchung zur Zielverordnung (erschieden als Band 5/1999 in der Schriftenreihe des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie) vorgelegt. Soweit sich der zuständige Bundesminister darüber hinaus in seiner Äußerung bemüht, den von der Wiener Landesregierung erhobenen Vorwurf der Zielverfehlung zu widerlegen, übersieht er, dass die in einem gehörigen Verfahren nach § 8 Abs. 2 Z 3 AWG in Verbindung mit § 6 der VerpackungszielVO festgestellte Nichterreicherung der verordneten Ziele geradezu eine Voraussetzung für die Herabsetzung der Abfallvermeidungsquote bildet. Im Übrigen begnügt er sich in seiner Äußerung mit allgemeinen Bemerkungen "zu den jeweiligen Absatzmengen", "zur Sammlung und Verwertung" und "zu den jeweiligen Getränkearten" sowie mit Hinweisen auf die - vermeintliche - Mangelhaftigkeit der von der Wiener Landesregierung vorgelegten Studien. Abgesehen von der nur auf das Jahr 1997 bezogenen, bereits zitierten Kontrolluntersuchung fehlt es an ausreichenden neueren Daten als Entscheidungsgrundlage, die in einem gehörigen "Verfahren zur Feststellung der Zielerreichung" (§ 8 Abs. 2 Z 3 AWG), und zwar gemäß § 6 der VerpackungszielVO "durch Abfallmengenenerhebungen sowie durch von den betroffenen Wirtschaftskreisen vorzulegende Daten und allenfalls notwendige korrespondierende Marktanalysen" zu gewinnen gewesen wäre.

Es kann angesichts derart mangelhafter Entscheidungsgrundlagen auch nicht verwundern, dass, wie dem vorgelegten Verordnungsakt (GZ: 32 3510/9-III/2 U/00) zu entnehmen ist, eine Auseinandersetzung mit den Stellungnahmen zum Entwurf der Verpackungszielverordnungsnovelle 2000 unterblieben ist, wiewohl in

diesen Stellungnahmen § 2 der dann verordneten Novelle zur VerpackungszielVO u.a. von allen Bundesländern (mit Ausnahme Kärntens), dem Österreichischen Gemeindebund und dem Österreichischen Städtebund zum Teil nachhaltig kritisiert und abgelehnt wurde. Dem mit der Regelung des § 2 idF der Novelle bewirkten, allseits befürchteten Absenken der Mehrweganteile an Getränkeverpackungen wurde lediglich eine "freiwillige Selbstverpflichtung" der Getränkewirtschaft und des Handels entgegengehalten. Erst in der mündlichen Verhandlung vor dem Verfassungsgerichtshof wurde die von der Wirtschaftskammer Österreich eingegangene "Freiwillige Selbstverpflichtung zur Wiederbefüllung und umweltgerechten Verwertung von Getränkeverpackungen" (o.D.) vorgelegt, in der sich die Wirtschaftskammer Österreich ausdrücklich für die Zukunft verpflichtet, jährlich einen Bericht über die Erhaltung der Mehrwegsysteme und über die umweltgerechte Verwertung von Getränkeverpackungen vorzulegen. Dem ist die Wirtschaftskammer mit dem ebenfalls dem Verfassungsgerichtshof in der mündlichen Verhandlung vorgelegten "Zweiten Umsetzungsbericht" vom Juni 2002 auch nachgekommen. Auch aus diesen Unterlagen geht jedoch nicht hervor, dass und aus welchen mit § 6 Abs. 1 AWG zu vereinbarenden Gründen es erforderlich war, die Getränkeabfallvermeidungs- bzw. -wiederverwertungsquote des § 2 VerpackungszielVO herabzusetzen, ohne Maßnahmen nach § 5 VerpackungszielVO anzuordnen.

Insgesamt fehlen sohin die notwendigen Entscheidungsgrundlagen für die Festsetzung neuer Abfallvermeidungsquotenziele durch den Ordnungsgeber in § 2 idF der Verpackungszielverordnungsnovelle 2000 in einem Ausmaß, das das Verfahren zur Erlassung dieser Ordnungsbestimmung als mangelhaft erscheinen lässt und daher die angefochtene Bestimmung des § 2 der VerpackungszielVO mit Gesetzwidrigkeit behaftet.

§ 2 der Verordnung über die Festsetzung von Zielen zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen von Getränkeverpackungen und sonstigen Verpackungen, BGBl. 646/1992, idF BGBl. II 426/2000 war sohin als gesetzwidrig aufzuheben.

d) Der Anregung des zuständigen Bundesministers folgend wurde für das Außerkrafttreten der aufgehobenen Bestimmung eine Frist bis 31. März 2003 gesetzt, um nicht bis zum Inkrafttreten einer neuen Regelung eine Abfallvermeidungsquote für Getränkeverpackungen zur Gänze zu entbehren, da die ursprüngliche Regelung des § 2 der VerpackungszielVO auch nach Aufhebung ihrer novellierten Fassung nicht wieder in Kraft tritt.

e) Die Verpflichtung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt- und Wasserwirtschaft zur Kundmachung der Aussprüche des Verfassungsgerichtshofes stützt sich auf Art. 139 Abs. 5 B-VG.

Wien, am 8. Oktober 2002

Der Präsident:

Dr. A d a m o v i c h

Schriftführerin:

Mag. M a r t i n

Anhang 5

Pressekonferenz am 8. Mai 2003

Österreich fällt bei Müllvermeidung zurück

Utl.: Kossina, Raus und AK: Studie belegt immer geringeren Mehrweganteil bei Getränken-
Minister soll endlich Pfandregelung ermöglichen=

Wien (RK). Der Verpackungsmüll beschert uns volle Mülltonnen. Mehrweggebinde werden verdrängt. Das Bundesministerium antwortete zuerst mit dem Herunterschrauben der Ziele für Mehrweg. Seit der Verfassungsgerichtshof diese Verordnung auf Grund der Klage Wiens aufgehoben hat, passiert gar nichts. Wiens Umweltstadträtin Dipl. Ing. Isabella Kossina, Salzburgs Umwelt-Landsrat Dr. Othmar Raus und Dipl. Ing. Dr. Wolfgang Lauber von der Arbeiterkammer präsentierten heute neue Daten, die zeigen, wie dringend eine Lösung für die Stabilisierung von Mehrweg ist. Ein Pfand auf Einwegverpackungen und Dosen wäre ein Ausweg.

Kossina: „Mein Ziel ist es, dass neun von zehn Getränkeflaschen wieder zurück in den Handel kommen und nicht im Müll landen. Verwertbare Materialien müssen verwertet werden. Alles andere macht keinen Sinn.“ Mehrwegflaschen- ganz gleich, ob aus Kunststoff- oder Glas – haben gegenüber Einwegflaschen oder Dosen deutliche Umwelt-Vorteile. Sie verbrauchen auf ihrem Lebensweg weniger Rohstoffe und Energie und tragen weniger zum Treibhauseffekt bei.

Mit Erkenntnis vom 8.10. 2002 hat der Verfassungsgerichtshof die Zielbestimmung für Getränkeverpackungen wegen Gesetzeswidrigkeit aufgehoben. Die Stadt Wien hatte diese Klage eingereicht. Dem Umweltminister wurde eine Frist bis 31. 3. 2003 eingeräumt, um eine verfassungskonforme Ersatzregelung zu erarbeiten. „Bis zum heutigen Tag haben weder Umweltminister Pröll noch sein Vorgänger Molterer eine Ersatzregelung geschaffen“, kritisieren Kossina, Raus und Lauber unisono.

Die Folge: Seit 1. April 2003 sind keine Ziele für Getränkeverpackungen vorhanden. Kossina: „Ein dramatischer Sinkflug der Mehrwegquoten ist die Folge. Dieser rechtslose Zustand darf nicht weiter bestehen. Wir brauchen eine rasche Regelung für ein Pfand, dass die Müllflut reduziert. Zur Zeit gibt es einen Stillstand im Umweltschutz.“

Zwtl: Mehrweganteil sinkt weiter

Der Anteil an Mehrweggebinden sinkt in Österreich dramatisch. So das Ergebnis der aktuellen Studie. Der Anteil der Gesamtabfüllung in Mehrweggebinden ist in den Jahren 1997 bis 2001 von rund 69 Prozent auf 56 Prozent zurück gegangen und dieser Trend geht weiter.

Unterschiedliche Entwicklungen gibt es bei den einzelnen Getränkearten: Die stärksten Rückgänge des Mehrweganteils gibt es bei Mineralwasser. Zwischen 1994 und 2001 sank ihr Anteil von 95 Prozent auf 57 Prozent. Die Mehrwegquote bei Bier sank von rund 82 Prozent

im Jahr 1997 auf 76,5 Prozent im Jahr 2001. Bei alkoholfreien Getränken sank die Quote im selben Zeitraum von 44,1 Prozent auf 35,1 Prozent.

Kossina: „Der Umweltminister tut nichts, um die ökologisch sinnvollen Mehrwegquoten zu prüfen und zu sichern. Stattdessen bewegen wir uns seit April im rechtsfreien Raum, mit keinen gesetzlichen Regelungen und keine Zielen.

„Anders als in Deutschland, ist in Österreich der Verdrängung von Mehrwegflaschen aus den Regalen nun Tür und Tor geöffnet“, so Kossina. Aktuelle Zahlen aus Deutschland zeigen, dass die Einführung des Pfandes auf Einweggetränkeverpackungen nicht zur Schwächung von Mehrweg geführt hat, sondern sogar ein drastischer Anstieg des Mehrweganteils bei allen Getränkearten die Folge ist: So stieg der Mehrweganteil im ersten Quartal 2003 auf rund 61 Prozent. Im Oktober 2002, vor Einführung des Pfandes, lag er nur bei 54 Prozent.

Bei Mineralwasser konnte der Mehrweganteil sogar von 68,6 Prozent auf 78,7 Prozent gesteigert werden.

Statt des befürchteten Chaos bei der Pfandeinführung in Deutschland, haben sich Handel und Getränkehersteller auf die geänderten Rahmenbedingungen eingestellt. So bewirbt Coca Cola Deutschland massiv die Mehrwegflasche.

Im Vergleich zu Deutschland lagen die Mehrwegquoten in Österreich schon vor Einführung des Einwegpfandes, außer bei Bier, deutlich schlechter: Bei Mineralwasser lag die Quote in Deutschland 2001 bei 78,5 Prozent in Österreich bei 57,3. Bei alkoholfreien kohlesäurehaltigen Getränken lag Deutschland bei 64,8 Prozent, Österreich bei 45,7, bei Säften bei 33,2 Prozent, Österreich bei 16,6. Bei Bier hatte Österreich eine Mehrwegquote von 83,9 Prozent, Deutschland 72,3.

Zwtl.. Unmut über Müllflut durch Einwegprodukte

Salzburgs Umwelt-Landesrat Dr. Othmar Raus wies besonders auf die Situation außerhalb der großen Städte hin. „Das bestehende System führt zu viel Unmut in de Gemeinden. Die Leichtverpackungssammlung hat Kapazitäten nur für einen Teil des Plastikmülls. Dies führt in der Regel zu schnell überfüllten Containern und verschmutzten Sammelseln.“

Immer wieder beklagen sich Bürgermeister, das sie für diese Zustände verantwortlich gemacht werden. In fast allen Orten führt dies dazu, dass die Gemeinden Geld in die Reinhaltung der Sammelseln oder eigene Systeme stecken. Dabei war das System der Selbstverpflichtung der Industrie ganz anders gedacht worden: Die Kosten für den Müll sollten nicht den Gemeinden aufgebürdet werden.“

Ein Pfand auf Dosen und Einwegplastikflaschen wäre für uns ein guter Weg die Mengen des Mülls auf Straßen und neben Sammelseln zu reduzieren. Gerade die deutschen Erfahrungen bestärken uns darin“, so Raus.

Zwtl.. Ökologische sinnvolle Lösungen statt Ökoschmäh sind erforderlich

Der stellvertretende Leiter der Abteilung Umwelt und Verkehr der Arbeiterkammer Wien, Dipl. Ing. Dr. Wolfgang Lauber kritisiert die Kosten für Konsumenten, die aus der Politik des Umweltministeriums „sammeln statt vermeiden“ resultieren. Während die Konsumenten je Haushalt für die gesamten kommunalen Abfallwirtschaftsleistung 180€ jährlich aufwenden

müssen, kostet die Verpackungsabfallsammlung für einen Bruchteil an Menge alleine 60€ jährlich. Der Großteil davon geht in die Kunststoffsammlung. Getränkeverpackungen machen aber schon heute mehr als 50% der anfallenden Verpackungsabfälle aus – Tendenz steigend.

Lauber: „Die AK hat sich daher schon seit 1990 dafür eingesetzt, dass den Kosten auch entsprechender ökologischer Nutzen gegenübersteht. 1995 hat die AK über den Verfassungsgerichtshof erfolgreich eine Änderung der Verpackungsverordnung beim damaligen Zwang zur Getrenntsammlung erreicht. Denn Kunststoff-Recycling soll, so wird argumentiert, dazu beitragen, Erdöl zu sparen. Das geht aber auf andere Weise wesentlich billiger und nachhaltiger: zB kann mit Wärmedämmung, Kraft-Wärme-Kopplung oder Fernwärme um dasselbe Geld die 50-100fache Menge an CO₂ eingespart werden. Und kaum eine CO₂-Maßnahme ist so teuer wie die getrennte Kunststoffsammlung.“

Die AK tritt auch nun wieder für eine ökologisch sinnvolle Regelung ein. Lauber: „Was derzeit geboten wird - ein bißchen Kunststoffsammlung, ein bißchen PET-Verwertung und diffuse freiwillige Vereinbarungen der Wirtschaft . Das kann man getrost unter Ökoschmäh einreihen, wenn gleichzeitig nichts für die einzig leicht umsetzbare Abfallvermeidungsmaßnahme – das ist: Getränke vorrangig in Mehrweggebinden anzubieten - getan wird.

Die AK fordert daher ein Pfand oder eine Abgabe auf Getränkeeinweggebinde. Denn anders, als die österreichische Wirtschaft behauptet, sind verpflichtende Maßnahmen für Mehrwegsysteme, wie sie nun auch Deutschland eingeführt hat, erfolgreich.

Nachwort

Die gemeinsame Pressekonferenz am 8. Mai 2003 hat einen Monat nach Ablauf der Frist stattgefunden, die der Verfassungsgerichtshof dem Umweltministerium für die „Reparatur“ der Getränkeziele gewährt hat, „um nicht bis zum Inkrafttreten einer neuen Regelung eine Abfallvermeidungsquote für Getränkeverpackungen zur Gänze zu entbehren“ (so der Verfassungsgerichtshof ausdrücklich in V 82/01-13 vom 8. Oktober 2002). Fast acht Monate sind seither bis zur endgültigen Drucklegung der Studie vergangen. Trotzdem hat es bis jetzt keinerlei Initiative des Umweltministeriums zur Erarbeitung der besagten neuen Regelung gegeben.

Dabei zeigen die verschiedenen Umsetzungsberichte zur Evaluation der „Freiwillige Selbstverpflichtung zur Wiederbefüllung und umweltgerechten Verwertung von Getränkeverpackungen“¹⁸ keineswegs, dass der schon bisher beobachtete Rückgang von Mehrweg in der Höhe von etwa „minus 3 Prozentpunkten pro Jahr“ nun freiwillig gestoppt worden wäre. Auch der Mitte 2003 von der Wirtschaftskammer Österreichs präsentierte dritte Umsetzungsbericht für 2002 zeigt, dass dieser Trend ungeachtet aller Erfolgsmeldungen zu sonstigen Teilaspekten ungebrochen anhält. Lag der Mehrweganteil 1997 noch bei 68,2%, so ist er nun schon auf 53,4% im Jahr 2002 zurückgegangen, ohne dass irgendeine Änderung dieses Trends absehbar wäre.

Die öffentliche Debatte in Österreich in den vergangenen Monaten war vielmehr fast ausschließlich davon geprägt, wie die betroffenen Wirtschaftskreise in Österreich die in Deutschland tobende Debatte zum „Dosenpfand“ jeweils aufgenommen haben. Selbstverständlich haben Getränkewirtschaft und Handel ihre Lobbying-Bemühungen verstärkt, wobei allerdings die Presseaussendung des Umweltministeriums von 18. Aug 2003¹⁹ insofern einen traurigen „Höhepunkt“ dargestellt hat. Denn ohne Angabe des zugrundeliegenden Modells oder einer sonstigen Begründung stellt sie jährliche Kosten eines österreichischen Einwegpfandes in der Höhe von 255 Mio € in den Raum und spricht für die privaten Haushalte von zusätzlichen Kosten in der Höhe von 115 € pro Jahr „ohne spürbaren ökologischen Effekt“, was immerhin einer fast 50%igen (!!)-Erhöhung der Kosten der Konsumenten für Abfallwirtschaft gleichkäme.

Wie unwahrscheinlich diese Feststellungen sind, zeigt sich alleine schon daran, dass demnach die Kosten eines österreichischen Einwegpfandes über den laufenden Gesamtkosten der ARA-Haushaltsverpackungssammlung liegen würden. Und die Schätzungen des Umweltministeriums liegen – anders als man erwarten würde – sogar deutlich über (!) den Schätzungen aus den beteiligten österreichischen Wirtschaftskreisen: So hat der

¹⁸ Siehe dazu <http://wko.at/up/enet/selbstverpflichtung/selbstverpflichtung.htm>.

¹⁹ „Getränkeverpackungen: Zwangspfand bedeutet 255 Mio Euro Belastung für Konsumenten – Umweltministerium hat wirksame Regelung ohne Belastung der Konsumenten bereits umgesetzt - Deutsche Pfandregelung für Österreich kein Vorbild“ (OTS0107 2003-08-18/14:02.).

Fachverband der Nahrungs- und Genußmittelindustrie in seinem Rundschreiben vom Juli 2003 die Einmalkosten einer Einführung eines Zwangspfandes mit 120 bis 140 Mio € und die zusätzlichen jährlichen Betriebskosten mit 40 bis 50 Mio € beziffert hat und sich dabei auf „deutsche Schätzungen“ berufen, wenn man sie „auf österreichische Verhältnisse umlegt“.

Welche deutschen Schätzungen dies sind, wird nicht gesagt. Es dürften aber offenbar andere²⁰ sein als die, die 2001 das deutsche Umweltministerium gemeinsam mit dem deutschen Wirtschaftsministerium der Öffentlichkeit präsentiert hat. Der Bericht „BMU und BMWi - Bericht an das Bundeskanzleramt - Schätzung der Kosten bei Einführung eines Pflichtpfandes auf Einweg-Getränkeverpackungen“ (aktualisierte Fassung März 2002)²¹ beziffert die jährlichen Betriebskosten mit 133 Mio €, worin alle laufenden Kosten und Erlöse sowie die Abschreibungen für den Investitionsbedarf (im wesentlichen für Rücknahmeautomaten) enthalten sind. Legt man diese Schätzung auf Österreich um²², so läßt das auf Kosten in der Höhe von 10 bis 20 Mio € jährlich schließen, was weit entfernt von den vom österreichischen Umweltministerium wie vom Fachverband der Nahrungs- und Genußmittelindustrie genannten Zahlen ist.

Selbstverständlich taugt auch eine solche Erstabschätzung nicht zur Begründung von konkreten Massnahmen des österreichischen Verordnungsgebers. Aus den unterschiedlichen Zahlen, die nun in der Öffentlichkeit kursieren, kann aber sehr wohl der Schluß gezogen werden, dass es auch für Österreich an der Zeit wäre, zu fundierteren Abschätzungen zu kommen. Dazu sollten auch ehebaldigst Umsetzungsszenarien entworfen werden. Eines davon sollte jedenfalls Veränderungen der derzeitigen getrennten Verpackungskunststoffsammlung aus Haushalten (mit)simulieren. Ein Einwegpfand führt ja ganz offensichtlich dazu, dass Einwegkunststoffflaschen dann nicht mehr über diese Getrenntsammlung zurückkommen, sondern zwecks Pfandeinlösung über den Handel laufen würden. Und wenn schon heute vielerorts die Rückführung der getrennten Verpackungskunststoffsammlung aus Haushalten auf eine reine Hohlkörpersammlung erwogen oder sogar in Angriff genommen wird, so wäre logischerweise auch die Auflassung dieser getrennten Verpackungskunststoffsammlung aus Haushalten in ihren ökologischen und ökonomischen Wirkungen zu überprüfen. Die Studie des österreichischen Umweltbundesamtes zur Kosten-Nutzen-Analyse der Kunststoffverwertung²³ hat schon für die Ausgangslage 1998 eine „Optimierung der Hauhaltskunststoffsammlung“ vorgeschlagen, und zwar dergestalt, dass diese Sammlung auf stofflich verwertbare Verpackungen (z.B. Flaschen, Kanister etc.) reduziert werden sollte. Im Lichte dieser Vorschläge und angesichts der mit 1. Jänner 2004 erforderlichen Umsetzung der Deponieverordnung könnte das oben genannte Szenario aus ökologischer wie ökonomischer Sicht Sinn machen.

²⁰ Trefflich zu den Zahlenangaben des deutschen Lebensmittelhandels: „Wie die Dosenlobby sich die Zahlen schönrechnet“ in SPIEGEL ONLINE 14. Aug 2003 download unter <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,261124,00.html>

²¹ download unter http://www.pfandpflicht.info/index.php?file=hg_fachinfo.php.

²² Dividiert durch den Faktor 10.

²³ Hutterer H., Pilz H., Kosten-Nutzen-Analyse der Kunststoffverwertung - Volkswirtschaftliche Bewertung der stofflichen Verwertung von Kunststoffabfällen in Österreich unter Einschluß ökologischer Effekte. Wien, 1998 (Monographien; Band 98).

Die Debatte um das „deutsche Zwangspfand“ hat mittlerweile auch die Europäische Ebene erreicht. So hat die Europäische Kommission Ende Oktober²⁴ gegen Deutschland ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet. Bemerkenswert daran ist, dass die Kommission dabei ausdrücklich darauf hinweist, dass ein Pflichtpfand grundsätzlich nicht gegen Gemeinschaftsrecht verstößt: „Solche Systeme gibt es auch in anderen Mitgliedstaaten, und sie werden dort im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht angewandt“. Geprüft wird allerdings die konkrete Praxis in Deutschland, die bislang kein funktionierendes bundeseinheitliches Rücknahmesystem hervorgebracht hat. Konkret wird die Frage erörtert, ob ein Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht sich auch daraus ergeben kann, dass der deutsche Gesetzgeber keinerlei Regeln für dieses Rücknahmesystem vorsieht. Denn nachwievor geht die deutsche Verpackungsverordnung davon aus, dass die dort enthaltenen Pflichten der Letztvertreiber die Wirtschaft ohnedies veranlassen werden, von sich aus freiwillig ein bundeseinheitliches Rücknahmesystem aufzubauen. Doch dieses gesetzgeberische Kalkül ist bis jetzt nicht aufgegangen. Vielmehr gestattet dieses Regelungsvakuum, die Interessen der Verbraucher geradezu „mit Füßen zu treten“. Denn viele der bepfandeten Einwegverpackungen können mangels funktionierendem Rücknahmesystem nicht eingelöst werden. Alleine 400 Mio € an nichtbehobenen Pfandgeldern sollen alleine bis Ende Oktober 2003 in den Kassen des Deutschen Lebensmittelhandels auf diese Weise verblieben sein. Nach Ansicht von Insidern eine mehr als schöne Summe, die zusammen mit den eingesparten DSD-Gebühren ein „handfestes kaufmännisches Motiv“ für die Blockade-Politik des Deutschen Lebensmittelhandels bis heute abgibt. Mit anderen Worten: Mit jedem Tag, an dem es kein funktionierendes Rücknahmesystem in Deutschland gibt, verdient der Deutsche Lebensmittelhandel am „Pfandschlupf“²⁵ etwa 40 Mio €. Und dies, ohne dass er irgendeine Gegenleistung dafür erbringen muss - er spart sogar nochmals: Denn, wenn keine Einwegbinde zurückgegeben werden, dann fallen auch keine Kosten für ihre Verwertung an.

Man kann insoferne den Kritikern des deutschen Zwangspfandes schon recht geben, auch wenn sich die Lage mittlerweile entspannen soll²⁶: Die deutsche Lösung, die Ausgestaltung und den Aufbau eines bundeseinheitlichen Rücknahmesystems einer freiwilligen Initiative der Wirtschaft anzuvertrauen, wird vermutlich für Österreich kein Vorbild sein können. Aber darin erschöpft sich schon die Gemeinsamkeit. Die insofern berechtigte Kritik vermag dagegen keineswegs zu begründen, wieso das Nachdenken über bessere Lösungen als der heutigen Situation in Österreich unterbleiben kann.

Werner Hochreiter

Wien, am 10. Dez 2003

²⁴ IP/03/1429 vom 21. Okt. 2003: Freier Warenverkehr – Kommission überprüft deutsche Pfand- und Rücknahmesysteme für Einwegverpackungen.

²⁵ Das ist derjenige Prozentsatz der bepfandeten Verpackungen, die nicht ordnungsgemäß dh gegen Ausfolgung des Pfandbetrages zurückgegeben werden (können).

²⁶ Vgl nur die Presseaussendung der Deutschen Umwelthilfe e.V. vom 5.10.2003: „Umwelthilfe fordert Ende des Amoklaufs des HDE gegen das Dosenpfand. Testkäufe ergaben zu über 95 % korrekte Pfandabwicklung“; <http://www.duh.de/>.