

Verpackungsregelungen in Österreich – quo vadis?

Zur Gesetzeskonformität der Abschaffung der Getränkeziele

Werner Hochreiter

6.4.2005

Sehr geehrte Damen und Herren!

Der erste Teil des heutigen Vormittags¹ steht unter dem Motto „Abfallvermeidung und Abfallsammlung“. Ich ergreife gerne die Gelegenheit, zu diesem Motto einige Gedanken aus unserer Sicht – der von KonsumentInnen und ArbeitnehmerInnen – beizusteuern.

Die Getränkeverpackungsverordnung 1990 - ein Rückblick

Die Verpackungen und der Müll daraus waren und sind ein Thema von hoher Symbolkraft.

So mancher von Ihnen denke ich erinnert sich noch an die Debatten rund um die Einführung des Bundesabfallwirtschaftsgesetzes 1990. Von der „Nachsorge“ zur „Vorsorge“ war damals das Motto. Das neue Gesetz sollte der Einstieg in eine moderne Umweltgesetzgebung im Abfallbereich sein. Die Festlegung von Zielen und Grundsätzen der Abfallwirtschaft, ua des Grundsatzes der Abfallvermeidung galt 1990 ebenso als „Meilenstein“ am Weg zu einer modernen Abfallwirtschaftsgesetzgebung in Österreich wie die Einführung von Verordnungsermächtigungen zu produktorientierten „Maßnahmen zur Abfallvermeidung“.

Eine auffallend gewichtige Rolle spielte dabei im ganzen parlamentarischen Prozeß die auch in der Öffentlichkeit vieldiskutierte „Verpackungsabfallfrage“². Über ihre tatsächliche ökologische Bedeutung mag man tatsächlich – je nach Standpunkt und Blickwinkel aufs Problem - unterschiedlicher Meinung sein. Auch ich habe – über die seither verstrichenen Jahre hinweg - immer wieder plakativ festgehalten, dass mir die Verpackungsabfallfrage nicht einfällt, wenn ich drüber nachdenke, was denn nun gerade die unmittelbaren „Hausaufgaben“ für die österreichische Abfallpolitik sind³.

Wahr ist aber auch, dass Verpackungen und die Abfälle daraus ein sehr griffiges Symbol für life-style, den Wandel der Lebens- und Konsummuster, die Entstehung und Entwicklung des Selbstbedienungshandels, aber eben auch für den politischen, insb den abfallpolitischen Umgang damit sind. Und das Wissen und die Fakten dazu sind nicht bloß den eingeweihten Experten vorbehalten. Das Thema ist vielmehr für jedermann sinnlich wahrnehmbar.

Die Vorstellungen zur Regelung der Verpackungsabfallfrage waren damals höchst kontrovers und spiegelten auch die unterschiedlichen Auffassung zum Thema „privat oder

¹ Ergänzte Fassung eines Referats im Rahmen des 1. BOKU-Kongresses „Abfallwirtschaft im Brennpunkt kontroversieller Interessen“ zum Schwerpunktthema „Abfallvermeidung und Abfallsammlung“.

² Vgl zum Folgenden: Werner Hochreiter, Streitobjekt Verpackungsverordnung – Mehr Umweltschutz durch Deregulierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben? Springer-Verlag Wien New York 1995.

³ Vgl dazu: „Positionspapier der Bundesarbeitskammer zur Gesamtreform des österreichischen Bundesabfallwirtschaftsgesetzes“ (Juli 2001) - download unter <http://wien.arbeiterkammer.at/www-397-IP-18908.html>; „Positionspapier der Bundesarbeitskammer zur Mitteilung der Kommission: Eine thematische Strategie für Abfallvermeidung und -recycling KOM (2003) 301 endg“ vom August 2003 - download unter <http://eu.arbeiterkammer.at/www-909-IP-11832.html>.

Staat“. Während die einen strikte, für die Unternehmen individuell verbindliche ordnungsrechtliche Regelungen nach bekanntem Muster befürworteten, pochten Vertreter der Wirtschaft auf die „Selbstgestaltungskraft der Wirtschaft“: Ordnungsrechtliche Regelungen seien „ineffizient“ und würden nur zu ökologisch/ökonomisch suboptimalen Ergebnisse führen.

Sie alle kennen den Ausgang dieser Debatte:

Der politische Kompromiß zum Thema „Förderung von (abfallvermeidenden) Mehrweggetränkensystemen“ bestand damals in der Festlegung von Vermeidungs- und Verwertungszielen für Getränkeverpackungen⁴, die sich kollektiv an alle Wirtschaftsbeteiligten richteten.

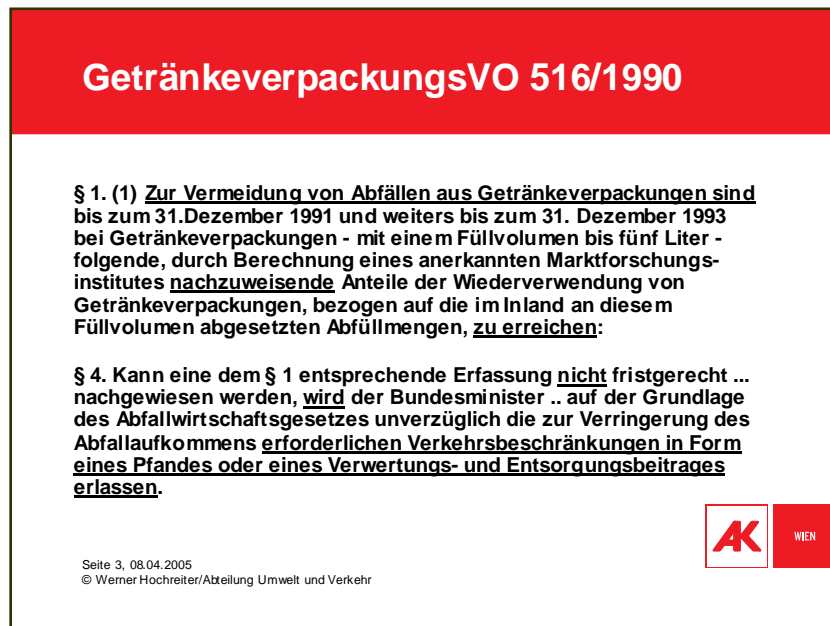


Abb.1

Die *GetränkeverpackungsVO 1990* (siehe Abb 1) war ein Kompromiss zwischen Regelung und Nicht-Regelung. Keine individuellen Verpflichtungen, aber doch kollektive Ziele mit Sanktionsdrohung.

Diese neue Regelung wurde damit auch zur Geburtsstunde der Arbeitsgemeinschaft Verpackungsverwertung (ArgeV) als einer ursprünglich alleine⁵ von der Getränkewirtschaft getragenen Initiative zum Aufbau eines flächendeckenden Sammel- und Verwertungssystems. Mit der neuen Regelung ist wohl auch eine ganz wichtige Vorentscheidung darüber gefallen, welchen Weg man in Zukunft in Sachen „Verpackungsabfallpolitik“ überhaupt einschlagen würde. Und auch da ließe sich zum status quo unter dem Motto „Quo vadis?“ einiges sagen:

- Etwa zur Frage, wie es um den mit der Reform 1996 (leider bloß am Papier) eingeführten Wettbewerb in der Verpackungsabfallentsorgung bestellt ist. Da wird hoffentlich bald beim Europäischen Gerichtshof eine Entscheidung fallen. ARA/ArgeV haben eine Nichtigkeitsbeschwerde⁶ gegen die Entscheidung der Europäischen

⁴ BGBl.Nr. 516/1990 Verordnung des Bundesministers für Umwelt, Jugend und Familie vom 19. Juli 1990 über die Festsetzung von Zielen zur Vermeidung, Verringerung und Verwertung von Abfällen aus Getränkeverpackungen.

⁵ Über Druck von Handel und Entsorgungswirtschaft – diese hatten mit der Errichtung einer eigenen Gesellschaft gedroht - wurde die ArgeV Mitte 1991 in eine Gesellschaft umgewandelt, in der die drei Gruppen drittelparitätisch vertreten waren; vgl dazu *Hochreiter* aaO S. 40ff.

⁶ Klage der ARGEV Verpackungsverwertungs-Gesellschaft mbH und der Altstoff Recycling Austria Aktiengesellschaft gegen die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, eingereicht am 22. Dezember 2003 (Rechtssache T-419/03) (2004/C 59/43) (Verfahrenssprache: Deutsch) Abl C59/27 6.3.2004.

Kommission⁷ eingebracht. Die Arbeiterkammer wird in diesem Verfahren die Europäische Kommission unterstützen⁸, weil wir meinen, dass die von der DG Wettbewerb gegen ARA/ArgeV verhängten Auflagen unerlässlich dafür sind, damit Wettbewerb hier endlich eine Chance hat.

- Kein Ruhmesblatt unter Vermeidungsgesichtspunkten ist auch das Trittbrettfahrerproblem insb im Kunststoffbereich: Statt Abfälle werden hier Lizenzbeiträge vermieden. Also wird die Steuerungswirkung der VerpackVO unterlaufen. Spätestens seit den letzten parlamentarischen Anfragenbeantwortungen⁹ ist die Misere nun amtlich. Gegenmaßnahmen sehe ich dennoch bis jetzt nicht. Und es läßt sich auch leicht sagen: Das Problem schleppen wir offenbar seit Anbeginn der Umsetzung der Verpackungsverordnung mit, übrigens so wie in Deutschland¹⁰ auch.
- Höchst hinterfragenswert scheint mir auch die mit dem AWG 2002 neugeschaffene Missbrauchsaufsicht¹¹. Da hat man offenbar die letzten Reste von „Kontrolle und Transparenz“ zu Tode geregelt. Kein einziger Bericht des Expertengremiums, der dem Mißbrauchsbeirat vorgelegt worden wäre. Keine einzige Sitzung dieses Missbrauchsbeirats abgesehen von seiner Konstituierung im Jahr 2003. Soviel zum Funktionieren dieses neuen Instrumentariums. Aber das war absehbar, vielleicht sogar beabsichtigt. Ich habe mich damit schon ausführlich anlässlich unseres Wettbewerbsberichts 2002¹² beschäftigt. Man wollte ja mit der Abschaffung des Tarifaufsichtsverfahrens gemäß § 7e AWG (bzw mit diesen neuen Bestimmungen als Ersatz) dem Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes (VwGH) zur Praxis des Umweltministers zuvorkommen, der seit 1997 alle Anträge der Arbeiterkammer auf Prüfung der Tarife der Gesellschaften des ARA-Systems schlicht ignoriert hatte. Der VwGH¹³ hat uns übrigens recht gegeben und die Rechtsansicht des Ministers als dem Gesetzeszweck zuwiderlaufend¹⁴ zurückgewiesen.

⁷ Entscheidung der Kommission vom 16/10/2003 in einem Verfahren nach Artikel 81 EG-Vertrag und Artikel 53 EWR-Abkommen (COMP D3/35470 - ARA, COMP D3/35473 – ARGEV, ARO) [K(2003) 3703 endg].

⁸ Vgl dazu den diesbezüglichen Beitrag im demnächst erscheinenden Wettbewerbsbericht der AK-Wien 2004.

⁹ 714/AB, 716/AB, XXII. GP vom 9. Sep 2003; 2371/AB XXII. GP vom 5. Feb 2005.

¹⁰ *Andreas Oberholz*, Verpackungsverordnung: Die „Unvollzogene“ in: Müll und Abfall 12/2004, 603f; Schätzungen zufolge sollen auch in Deutschland nur rund 60-70% der Kunststoffverpackungen lizenziert sein.

¹¹ Das bisher in § 7e AWG geregelte Tarifaufsichtsverfahren wurde durch die in § 32 bis 35 AWG 2002 normierten Bestimmungen über die Missbrauchsaufsicht ersetzt.

¹² *Werner Hochreiter*, Abfallpolitik und Wettbewerb - Mit den produktbezogenen Regelungen des AWG 2002 vom Regen in die Traufe?, in: Wettbewerbsbericht der AK-Wien 2002 - Teil I Wettbewerbsrecht und -politik, Wien 2003, 67ff.

¹³ Erkenntnis des VwGH vom 23.05.2002 Zlen 2001/07/0127-0132 - 7

¹⁴ In seiner Begründung (S.6f) hat sich der VwGH ausdrücklich der Auffassung der AK angeschlossen und insbesondere festgehalten (S.6f):

„... Die im vorliegenden Verfahren entscheidende Frage ist, ob § 7e Abs 3 AWG neben der amtswegigen Einleitung eines Aufsichtsverfahrens eine Einleitung eines solchen Verfahrens nur auf gemeinsamen Antrag der Wirtschaftskammer Österreichs, der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern und der Bundesarbeitskammer vorsieht oder ob auch ein einzelner Antrag einer der genannten Interessensvertretungen ein solches Verfahren auslösen kann.

..... Dabei (gemeint ist: bei der Auslegung der relevanten Vorschriften) ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber mit dem vorgesehenen Aufsichtsverfahren ein schlagkräftiges Instrument gegen den Missbrauch einer Monopolstellung schaffen wollte, dessen Durchführung nicht nur von Amts wegen sondern auch von „außen“ über Antrag bei der Behörde initiiert werden können sollte. Angesichts des Umstandes, dass die genannten Interessensvertretungen typischerweise unterschiedliche Interessen vertreten, was eine gemeinsame Antragstellung erschwert, und der Befristung der Antragsmöglichkeit (vgl. § 7e Abs 3 AWG letzter Satz) zeigt sich, dass dem dargestellten Zweck der Regelung bei der von der belangten Behörde gewählten Interpretation des § 7e Abs 3 AWG nicht gedient wäre. Ein Verständnis der Bestimmungen dahin, dass jeder der einzelnen Interessensvertretungen für sich eine solches Antragsrecht zukomme, wird diesem Zweck der Regelung und dessen Durchsetzung weitaus mehr gerecht. ...“ (Hervorhebung der Verf)

Die Verpackungsverordnungsnovelle 2005

Sehr geehrte Damen und Herren!

Ich möchte mich heute schwerpunktmäßig mit dem Thema Einweg-Mehrweg beschäftigen.

Ich werde nun aber nicht die Einzelheiten dieser und der kommenden Regelungen erörtern. Die wesentlichen Punkte sind auf der homepage der initiative mehrweg.at dargestellt.

Ich will auch nicht die zahllosen Argumente und Gegenargumente zur ökologischen Vorteilhaftigkeit von Mehrweggebinden hier wiedergeben und gegeneinander abwägen. Auch dazu finden sie auf der genannten homepage zahlreiche Hinweise.

Was ich Ihnen zeigen will, ist, dass diese Ökobilanz-Debatte erst in zweiter Linie wichtig für die Fragen ist, wie sie sich heute – hier und jetzt – stellen.

Was meine ich damit?

Ich zeige Ihnen diese Vorläuferregelung der bis zum Jahr 2000 geltenden Getränkeziele, weil sie schon das Grundkonzept auch aller darauf folgenden Regelungen enthält und den rechtlichen Rahmen für jede Änderung dieser Regelungen vorgibt.

Viele von Ihnen haben wohl im vergangenen Herbst auch die Verpackungsverordnungsnovelle 2005 begutachten dürfen oder zumindest die Diskussionen um die neue Regelung miterlebt. Eine wesentliche Weichenstellung durch diese Novelle besteht darin, dass die bisherige VerpackungszielVO aufgehoben und die dort enthaltenen bzw dort noch enthaltenen¹⁵ (kollektiven) Zielvorgaben in die VerpackVO integriert werden. Die Begründung dazu lautet knapp und kompakt: Zur besseren Lesbarkeit und zur Vereinfachung der Verwaltung sei eine eigene ZielVO entbehrlich. Von Getränkezielen ist keine Rede mehr.

Ich denke, ich war nicht der einzige, der sich gefragt hat, ob das so rechtens ist. Das dem wahrscheinlich nicht so ist, möchte ich Ihnen nun darstellen.

Das legislative Grundkonzept hinter den österr Getränkezielen

Was ist nun das Konzept, das hinter den bisherigen Getränkezielen gestanden hat? Dazu ist ein Blick auf die dahinterstehenden Verordnungsermächtigungen im Abfallwirtschaftsgesetz hilfreich. Das waren bis 2002 die §§ 6 bis 8 im AWG 1990:

§ 6 AWG hat das Ziel der Abfallvermeidung als quantitatives wie qualitatives Ziel umschrieben und gleichzeitig auch die Ansatzpunkte für Umsetzungsmassnahmen angedeutet (siehe Abb 2).

§ 7 AWG hat dann die Grundlagen für sogenannten Massnahmenverordnungen enthalten, während § 8 AWG die Grundlage für die sogenannten Zielverordnungen enthalten hat, wie die GetränkeverpackungsVO 516/1990 eine war – übrigens die einzige jemals erlassene ZielVO (siehe Abb 3).

Wenn wir das Verhältnis von § 7 und § 8 AWG betrachten, zeigt sich zunächst der auch sonst wichtige Grundsatz des gelindesten Mittels: Wenn es ohne individuelle verbindliche Massnahmen geht, dann mögen Ziele samt einer Sanktion für die Nichterrechung aus

¹⁵ Die Getränkeziele fehlen ja seit dem 1. April 2003; zu ihrer Aufhebung durch den VfGH vgl im Folgenden.

reichen, so der Tenor dieser Regelungen. § 7 AWG stand auch unter dem ausdrücklichen Vorbehalt, „soweit nicht nach § 8 vorzugehen ist“.

Ziele der Abfallvermeidung 325/1990

§ 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 abfallbewußt es Verhalten der Letztverbraucher sollen die Mengen und die Schadstofffrachten der entsorgungsbedürftigen Abfälle verringert werden; im Rahmen des technisch und wirtschaftlich Möglichen sind daher insbesondere

.....

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

.....

Seite 4, 08.04.2005
© Werner Hochreiter/Abteilung Umwelt und Verkehr




Abb.2

Aus den Regelungen läßt sich aber auch noch ein zweites herauslesen: Das ist die besondere Bedeutung, die der Einhaltung bestimmter verfahrensmäßiger Schritte und der Schaffung von tauglichen Entscheidungsgrundlagen zukommt. Nicht umsonst verlangt § 8 ua die Festlegung eines „Verfahrens zur Feststellung der Zielerreichung“. In der Verwaltungslehre wird

Ermächtigung zu Zielverordnungen – idF 325/1990

§ 8. (1) Der Bundesminister ... kann von der Erlassung einer Verordnung gemäß § 7 absehen und im Einvernehmen mit ... 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 ... 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.

Seite 5, 08.04.2005
© Werner Hochreiter/Abteilung Umwelt und Verkehr




Abb.3

die in all diesen Bestimmungen angewandte Technik mit dem Schlagwort „finale Programmierung“ umschrieben. Wenn das Gesetz der Vollziehung nur Vorgaben in Form von „Zielen“ zu geben vermag (final), so bedarf es einer stärkeren Bindung der Behörde an die Einhaltung bestimmter Verfahrensspielregeln. Am bekanntesten ist diese Technik aus dem Raumplanungsrecht. Sie findet sich aber eben auch im Rahmen der produktbezogenen Verordnungsermächtigungen des AWG.

Schon die beiden Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes (VfGH) aus 1995¹⁶ bzw 1996¹⁷, mit denen damals die VerpackVO zur Gänze aufgehoben worden ist, haben gezeigt, dass Zielverordnungen nicht bloß die Rechtsunterworfenen binden. Auch die Behörde bindet sich mit der Erlassung einer Zielverordnung selber. Ohne gehörige Feststellung der Zielverfehlung kann die Behörde nicht gleichzeitig eine Massnahmenverordnung erlassen, so damals der unmissverständliche Tenor der beiden Erkenntnisse, die die VerpackVO praktisch zur Gänze aufgehoben und die Reform 1996 erzwungen haben.

Das Erkenntnis des VfGH vom 8.10.2002

Noch deutlicher aber hat der VfGH sich in seinem Erkenntnis vom Okt 2002¹⁸ dazu geäußert, unter welchen Voraussetzungen eine Zielverordnung geändert werden kann:

Viele von Ihnen wissen wovon ich spreche. Anlaßfall war die Änderungen der Getränkeziele durch den damaligen Umweltminister Molterer¹⁹, der knapp vor dem Zeitpunkt der Zielüberprüfung gemäß der VerpackungszielVO (Anfang 2001) die Getränkeziele noch herabsetzen wollte, damit aber keine Zustimmung vor dem VfGH gefunden hat²⁰.

**VfGH zu den veränderten Getränkezielen
V82/01 vom 8.10.2002**


Kann eine ZielVO geändert werden, wenn die Zielverfehlung droht oder feststeht?

- Nicht schlechthin ausgeschlossen
- § 2 (alt) hat auch Ziele für die Zeit nach dem 31.12.2000 enthalten

- Jedenfalls: Zielverfehlung muss „gehörig“ festgestellt sein
- Massnahmen liegen nicht „im Rahmen des technisch und wirtschaftlich Möglichen“ gem § 6 Abs 1 AWG
- Die neuen Ziele sind durch Selbstgestaltung .. wahrscheinlich erreichbar

Das heißt: Zu allen drei Aspekten müssen gehörige Entscheidungsgrundlagen vorhanden sein bzw erarbeitet werden

- Ernsthafte Auseinandersetzung mit kritischen Einwänden (!?)



Seite 6, 08.04.2005
© Werner Hochreiter/Abteilung Umwelt und Verkehr

Abb.4

Kurz gefaßt hat der VfGH damals folgendes festgehalten²¹ (siehe Abb 4):

- Grundsätzlich hat der VfGH zunächst hervorgehoben, 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.“
So zB wenn dadurch dem Auftrag des Gesetzes besser Rechnung getragen würde;

¹⁶ VfGH V127/94 v 12.10.1995 Slg 14319 - Aufhebung der konsumentenbezogenen Bestimmungen der VerpackVO.

¹⁷ VfGH V159/95 v 11.06.1996 Slg 14498 - Aufhebung der inverkehrsetzerbezogenen Bestimmungen der VerpackVO.

¹⁸ VfGH V82/01-13 v 8.10.2002 Slg 16674– Aufhebung der Getränkeziele der VerpackungszielVO.

¹⁹ Novelle BGBl. II 426/2000.

²⁰ Vgl dazu *Walter Hauer*, Schutz von Getränkemehrwegsystemen – Aufarbeitung fachlicher Grundlagen anläßlich der Aufhebung der Getränkeziele durch den Verfassungsgerichtshof, in: Informationen zur Umweltpolitik Nr 159 Hrsg Bundesarbeitskammer, Wien 2003.

²¹ VfGH V82/01-13 v 8.10.2002 Slg 16674, S 20ff; abgedruckt in : *Walter Hauer* aaO.

etwa durch Erhöhung der Quoten, sofern zu erwarten ist, dass sie im Wege der Selbstgestaltung erfüllt werden könnten.

- Dann noch ein zweiter grundlegender Gesichtspunkt:

„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.“

Ein Argument damals war ja, dass genau deswegen eine Novellierung nötig sei. Nach dem VfGH muss § 2 alt dagegen so gedeutet werden, dass die für Ende 2000 angestrebten Abfallvermeidungs- und –verwertungsquoten auch für die darauffolgende Zeit gegolten haben. Der zeitliche Geltungsbereich der VerpackungszielVO war also nicht mit 31. Dezember 2000 begrenzt.

Wenn dann die Zielverfehlung feststeht, wird es gemäß dem Erkenntnis „eng“, wenn auch noch immer nicht aussichtslos. Für diesen Fall scheidet die – ich zitiere - „*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*“. Unmögliches kann nicht verlangt werden. Dann, aber auch nur dann bleibt gar nichts anderes über, als die Ziele schlicht herabzusetzen, so der VfGH.

Dann faßt der VfGH zusammen, dass drei Voraussetzungen für eine Herabsetzung der Ziele gegeben sein müssen:

- Die Zielverfehlung muss feststehen, dh das „*Verfahren zur Feststellung der Zielerreichung*“ gemäß § 8 Abs 2 Zi 3 AWG muss durchgeführt worden sein.
- Eine MassnahmenVO kommt nicht in Betracht, da es keine Massnahmen gemäß § 7 „*im Rahmen des technisch und wirtschaftlich Möglichen*“ gibt und
- Die neuen Ziele müssen durch Selbstgestaltung der Wirtschaft „... *wahrscheinlich erreicht werden*“, was eine – ich zitiere - „rechtmäßige Prognoseentscheidung des Verordnungsgebers“ erfordert.

Schlussendlich bekräftigt der VfGH nochmals – ich zitiere -: „*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).*“ Vor allem, so der VfGH, muss das Verfahren zur Feststellung der Zielerreichung ordnungsgemäß durchgeführt worden sein und müssen ordentliche Entscheidungsgrundlagen dafür erarbeitet sein, warum keine der in der Zielverordnung angedrohten Massnahmen "im Rahmen des technisch und wirtschaftlich Möglichen" gemäß § 6 Abs 1 AWG liegt.

Geplante Streichung der Getränkeziele ist gesetzwidrig

Sehr geehrte Damen und Herren!

Ich denke auch Sie werden mir zustimmen, dass die vom VfGH formulierten Prämissen die derzeit von Umweltminister Pröll geplante Vorgangsweise sehr fragwürdig erscheinen lassen. Ich meine, sie ist mit dem Makel der Gesetzwidrigkeit behaftet.

Lassen sie mich, bevor ich zu den Konsequenzen daraus komme, noch auf einige denkbare Einwände dazu eingehen.

Man könnte zunächst dem formalistisch entgegengehalten, dass die neue Verordnung ja das Thema unangetastet lasse. Aufgehoben habe der VfGH ja die Getränkeziele schon vorher (= 1. Einwand).

Gegenargument: Die neue VO regelt sehr wohl Ziele für Getränkeverpackungen. Während es aufgrund dem Erkenntnis des VfGH vom Dez 2002 seit dem 1. April 2003 überhaupt keine Ziel für Getränkeverpackungen mehr gegeben hat – der VfGH hatte ja eine Frist gewährt, damit der Umweltminister den Mangel beheben kann²² und diese Frist hat Umweltminister Pröll einfach verstreichen lassen -, werden nun Getränkeverpackungen durch die neue Regelung demselben Regime wie die bisher sogenannten „sonstigen Verpackungen“ unterstellt. Dh die neue VO regelt Getränkeziele, aber eben auf einem noch viel niedrigeren Niveau als die Novelle BGBl. II 426/2000, für die noch Umweltminister Molterer verantwortlich war.

Ebensowenig greift der Einwand, dass sich die gesetzlichen Grundlagen seither geändert hätten (= 2. Einwand):

§ 9 und 14 AWG 2002 in der geltenden Fassung haben einen leicht geänderten Wortlaut. Ja das stimmt. Aber nur „leicht“, nicht entscheidend. Dass man vom oben geschilderten Grundkonzept abgegangen wäre, lässt sich meines Erachtens nicht herauslesen. Davon, dass dem Minister nun ein Freibrief zur beliebigen Abänderung der Getränkeziele zukommen solle, war während der ganzen Gesetzeswerdung des AWG 2002 nie die Rede.

Das bedeutet also, dass man die geplante Neuregelung als „Zielverordnungsreparatur“ begreifen kann, wie sie der VfGH im gerade zitierten Erkenntnis dem Umweltminister nahegelegt hat.

Fragt man weiter, ob denn heute die Voraussetzung für eine Absenkung der Ziele gegeben sind, so fällt gleich auf, dass die nötigen Entscheidungsgrundlagen wieder ausnahmslos fehlen. Jedenfalls finden sich in den Erläuterungen keinerlei Hinweise.

Was jedenfalls fehlen dürfte, sind Grundlagen, um die Unmöglichkeit einer MassnahmenVO darzutun: Und wohlgemerkt, genau dies ergibt sich auch nicht aus der sogenannten GUA-Studie²³ (= 3. Einwand). Diese behauptet ja nur – und auch dafür ist sie in ihren methodische Ansätzen und den herangezogenen Daten sehr kritisiert worden –, dass eine der vorgeschlagenen Lösungen volkswirtschaftlich günstiger (als die anderen) sei.

Angesichts der existierenden funktionierenden Beispiele für mehrwegfördernde Massnahmen in Europa wird es auch schwer fallen, die Unmöglichkeit einer MassnahmenVO zu untermauern.

Ich möchte auch nicht versäumen noch auf einen weiteren Kritikpunkt des VfGH einzugehen. Wenn der VfGH kritisiert - ich zitiere -:

„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 Verpackungszielverordnungs-novelle 2000 unterblieben ist, wiewohl in diesen Stellungnahmen § 2 der dann verordneten Novelle zur VerpackungszielVO u.a. von allen Bundesländern (mit Ausnahme Kärntens), dem

²² „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.“

²³ Gesellschaft für umfassende Analysen GmbH, Volkswirtschaftliche Analyse von Einweg- und Mehrwegsystemen, Studie im Auftrag von Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Verband der Getränkehersteller Österreichs, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Wien 2000.

Österreichischen Gemeindebund und dem Österreichischen Städtebund zum Teil nachhaltig kritisiert und abgelehnt wurde.

so könnte das ein Hinweis sein, dass „gehörige Entscheidungsgrundlagen“ – wie sie der VfGH für erforderlich hält - nur solche sind, die auch zeigen, dass es eine ernsthafte Auseinandersetzung mit kritischen Argumenten gegeben hat und dem vertretbare Meinungen entgeggehalten werden können.

Auch diese Auseinandersetzung mit den beteiligten Kreisen – und das ist eben nicht nur die Wirtschaft – ist - bis jetzt zumindest - nahezu gänzlich unterblieben.

Aus juristischer Sicht ist für mich klar, dass die ersatzweise Unterfertigung einer „freiwilligen Vereinbarung“ an diesem Makel der Gesetzwidrigkeit der geplanten Vorgangsweise nichts zu ändern vermag (= 4. Einwand).

Das Gesetz gibt dafür gar nicht den erforderlichen Ermessensspielraum. Das Abgehen auf eine bloßes gentleman’s agreement mit der Wirtschaftskammer Österreichs ist im AWG gar nicht vorgesehen. Abgesehen davon ist gegenüber der Öffentlichkeit nicht nachvollziehbar beantwortet, wieso Umweltminister Pröll meint, wiederum auf die Selbstgestaltungskraft der Wirtschaft vertrauen zu dürfen. Der VfGH spricht von einer „rechtmäßigen Prognoseentscheidung“, die aus Tatsachen ableitbar sein muss. Solche sehe ich bis jetzt nicht.

Wenn sie sich die Daten zum Rückgang von Getränkemehrwegverpackungen seit 1994 (siehe Abb 5 und 6) ansehen, dann läßt der stete Rückgang von Mehrweg in allen Segmenten gar nicht die Idee aufkommen, dass da im Hintergrund irgendeine förderliche Selbstverpflichtung der Wirtschaft wirksam gewesen sein könnte.

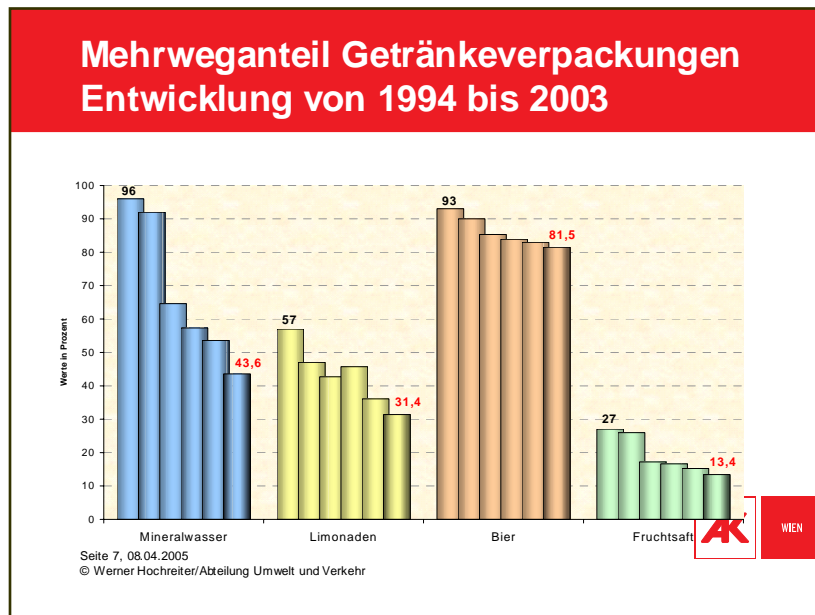


Abb. 5

Getränkart	1994	1997	2000	2001	2002	2003	Differenz 1994 -2003
Mineralwasser	96	92	64,6	57,3	53,6	43,6	-52,4
Limonaden	57	47	42,7	45,7	36,1	31,4	-25,6
Bier	93	90	85,3	83,9	83,0	81,5	-11,5
Fruchtsaft	27	26	17,2	16,6	15,2	13,4	-13,6

Abb. 6

Im Gegenteil: es ist, als ob hier systematisch am phase-out von Mehrweg gearbeitet wird. So ist der Mehrweganteil beim Mineralwasser seit 1994 von rund 96 Prozent auf 43,6 Prozent

im Jahre 2003 zurückgegangen. Die Mehrwegquote insgesamt (Mineralwasser, Bier, Limonade, Fruchtsaft) ist mittlerweile auf 48,1 Prozent gesunken. In den vier Jahren der Geltung der freiwilligen Vereinbarung ist Mehrweg fast konstant um 3% zurückgegangen.

Es erübrigt sich damit, auf die Inhalte dieser neuen nun „Nachhaltigkeitsagenda“ titulierten Vereinbarung einzugehen. Abgesehen davon, dass der inflationäre Umgang mit dem Begriff „Nachhaltigkeit“ bedauerlich ist, sage ich nur soviel dazu: Anerkennenswert ist, dass nun wenigstens zahlenmäßig bestimmte Getränkeziele enthalten sind. Das ist ein Fortschritt gegenüber den bisherigen Vereinbarungen. Damit bin ich aber mit dem positiven Teil meines Urteils auch schon am Ende.

Denn das gewichtigste Makel aller bisherigen Vereinbarungen ist unverändert: Das ist ihre Unverbindlichkeit. Das Papier enthält keine Sanktionen. Welcher Akteur nun für welchen Anteil an der Gesamtziel-Erreichung verantwortlich sein wird – das war ja der größte Mangel der bisherigen ZielVO -, ist wiederum nicht herauslesbar. Wiederum ist nicht sichergestellt, dass alle wichtigen Unternehmen Teilnehmer dieser Vereinbarung sind.

... zusätzlich die EU-Verpackungsrichtlinie nicht umgesetzt

Damit komme ich zum zweiten rechtlichen Mangel der geplanten Regelung. Diese muss ja die Änderungen der EU-VerpackRL vom Feb 2004²⁴ umsetzen. Das tut sie aber nicht.

*„3 bis. Sofern die mit Artikel 6 angestrebten Ziele erreicht werden, können die Mitgliedstaaten Artikel 7 durch Vereinbarungen zwischen den zuständigen Behörden und den betroffenen Wirtschaftszweigen umsetzen.
Diese Vereinbarungen müssen den folgenden Anforderungen entsprechen:
a) Die Vereinbarungen müssen durchsetzbar sein;
b) in den Vereinbarungen müssen Ziele und die entsprechenden Fristen für ihre Verwirklichung benannt werden;
c) die Vereinbarungen müssen im Veröffentlichungsblatt des betreffenden Mitgliedstaats oder in einer der Öffentlichkeit gleichermaßen zugänglichen offiziellen Quelle veröffentlicht und der Kommission übermittelt werden;
d) die erzielten Ergebnisse sind regelmäßig zu überwachen, den zuständigen Behörden und der Kommission mitzuteilen und der Öffentlichkeit unter den in der Vereinbarung festgelegten Bedingungen zugänglich zu machen;
e) die zuständigen Behörden sorgen für die Überprüfung der im Rahmen der Vereinbarung erzielten Fortschritte;
f) im Falle der Nichterfüllung der Vereinbarung setzen die Mitgliedstaaten die entsprechenden Bestimmungen dieser Richtlinie durch den Erlass von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften um.“*

Abb. 7 - Art 22 Abs 3 VerpackungsRL 94/62/EG idF RL 2004/12/EG

Art 22 Abs 3 EU-Verpackungsrichtlinie macht Vorgaben für den Fall, dass Mitgliedstaaten Art 7 VerpackRL (~ „Errichtung von Rücknahmesystemen zur Erreichung der Ziele gemäß Art 6 VerpackRL“) mittels „Vereinbarungen zwischen den zuständigen Behörden und den betroffenen Wirtschaftszweigen“ umsetzen wollen (siehe Abb.7).

Die Nachhaltigkeitsagenda ist meinem Dafürhalten grundsätzlich eine solche Vereinbarung gemäß Art 22 der VerpackRL.

Den Anforderungen der VerpackRL entspricht sie aber alleine schon insofern nicht, als es ihr an der nötigen Verbindlichkeit und Durchsetzbarkeit (Art 22 Abs 3 lit a aaO) fehlt. Sie ist

²⁴ Richtlinie 2004/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Februar 2004 zur Änderung der Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle.

auch nicht ausreichend kundgemacht (Art 22 Abs 3 lit c aaO). Außerdem fehlt nun die nötige Drohung des Ordnungsgebers, auf die Nichterfüllung der Zielvorgaben mit dem „Erlass von Rechts- und Verwaltungsvorschriften“ (Art 22 Abs 3 lit f aaO) reagieren zu wollen.

Jedenfalls verhindert die vom Umweltministerium geplante Vorgangsweise, dass die „Nachhaltigkeitsagenda der österreichischen Getränkewirtschaft“ diesem „EU-Richtlinien-Konformitätstest“ unterzogen wird.

Zufall? Oder gar Absicht? Will man so weiter Zeit gewinnen? Das wäre natürlich auch keine ehrenwerte Absicht. Denn nun ist die Europäische Kommission am Zug, die mangelnde Richtlinienkonformität der österreichischen Umsetzung zu rügen. Das wird sicher dauern.

Schlussfolgerungen - I

Meine Damen und Herren!

Was bedeutet das alles für die weitere Vorgangsweise?

Ich hoffe verdeutlicht zu haben, dass jenseits von Auffassungsunterschieden in der Sache sich schon im Vorfeld die Frage stellt, welchen rechtlichen Anforderungen ein Vorhaben zu Änderungen der ZielVO Verpackungsabfälle genügen muss.

Es gibt so etwas wie einen „Korridor rechtmäßigen Vorgehens“. Das Vorhaben von Umweltminister Pröll in der Fassung des Begutachtungsentwurfes bewegt sich meines Erachtens außerhalb dieses Korridors. Der zur Begutachtung versandte Entwurf dürfte mit dem Mangel der Gesetzeswidrigkeit behaftet sein.

Und die Optik, was die Umsetzung der Änderungen der VerpackRL betrifft, ist zumindest „unschön“: Diese verlangt von den MS ja zusätzliche Massnahmen der Abfallvermeidung. Die Getränkeziele der ZielVO waren die einzige Regelung in Österreich mit dem Ziel der quantitativen Abfallvermeidung. Es macht jedenfalls kein gutes Bild, wenn diese Ziele aufgehoben werden und nur mehr ein bloßes gentleman's agreement mit der Wirtschaftskammer Österreichs überbleibt, und zwar just zu dem Zeitpunkt, als die EU für solche Vereinbarungen Mindeststandards festlegt, die an die bisherige ZielVO erinnern.

Das Pfandchaos in Deutschland – ein Gegenargument?

Meine Damen und Herren!

Abschließend möchte ich auch noch einige Anmerkungen in der Sache selber machen.

Es ist ja seit längerem bekannt, dass die Arbeiterkammern für die aktive – und nicht bloß verbale - Förderungen von Mehrwegsystemen eintreten. Wir sind der Auffassung, dass die ökologische Vorteilhaftigkeit von Mehrwegverpackungen hinreichend belegt ist, wobei dieser Vorteil natürlich ein relativer ist und mit der Transportentfernung abnimmt.

Bewußt haben wir uns aber in der Frage – Pfand oder Abgabe – zurückgehalten.

Viele befürworten in der Sache ein Pflichtpfand. Auch wir sind der Ansicht, dass es höchste Zeit für individuell verbindliche Massnahmen zur Förderung von Mehrwegsystemen ist. Wir haben aber auch eine tüchtige Portion Skepsis, was die Vor- und Nachteile eines Pflicht-

pfandes aus KonsumentInnen-sicht betrifft. Das betrifft vorrangig den „Pfandschlupf“. Ein paar Prozent der eingezahlten Pfandgelder bleiben immer in den Handkassen liegen.

Wohlge-merkt: Wir stimmen da nicht unisono in den Chor der Kritiker der deutschen Pfandregelung ein. Unfug waren all die Meinungen, die aus dem EuGH-Urteil vom 14. Dez 2004 im Fall Radlberger und Spitz die europarechtliche Unzulässigkeit von Pfandregelungen herauslesen wollten. Ich zeige Ihnen hier einen Auszug aus der Pressemeldung des Europäischen Gerichtshofes (siehe Abb 8): Wie schon bisher bejaht der EuGH die europarechtliche Zulässigkeit von Pfandlösungen.

**EuGH – EK/Fa. Radlberger u Spitz/BRD
C-463/01 und C-309/02 vom 14.Dez 2004**

Auszug aus der Presseerklärung des EuGH:

„Die in Deutschland für Getränkeeinwegverpackungen eingeführten Pfand- und Rücknahmepflichten tragen zwar zur Erreichung eines der allgemeinen Ziele der Politik zum Schutz der Umwelt bei, sie behindern aber die Warenverkehrsfreiheit, wenn die Hersteller nicht über eine angemessene Übergangsfrist verfügen und nicht gewährleistet ist, dass das neue System in dem Zeitpunkt, in dem das alte System wegfällt, arbeitsfähig ist.

Bei der Ersetzung eines flächendeckenden Systems der Sammlung durch ein Pfand- und Rücknahmesystem muss ein Mitgliedstaat dafür sorgen, dass eine ausreichende Anzahl von Rücknahmestellen besteht, damit die Verbraucher, die in Einwegverpackungen verpackte Produkte gekauft haben, das Pfandgeld zurückerhalten können, ohne sich an den ursprünglichen Ort des Einkaufs zurückbegeben zu müssen.“

Seite 9, 08.04.2005
© Werner Hochreiter/Abteilung Umwelt und Verkehr




Abb.8

Was der EuGH kritisiert, das ist die Folge dessen, dass die dt VerpackVO in der noch vom CDU-Umweltminister Töpfer beschlossenen Fassung keine Vorgaben für ein bundeseinheitliches Pfandrücknahmesystem enthält. Das hat man damals einer freiwilligen Massnahmen der Wirtschaft überlassen, die bis jetzt nicht wirklich zustande gekommen ist.

Das buchstäbliche „Pfandchaos“ in Deutschland beweist nur, dass freiwillige Massnahmen der Wirtschaft dort an ihre Grenzen stoßen, wo es massive Eigeninteressen der Unternehmen gibt. Fast 40 Mio € Pfandgelder wurden bis zuletzt Monat für Monat von den KonsumentInnen nicht eingelöst. Da lohnt es sich Anwälte rund um die Uhr zu beschäftigen, um das Chaos möglichst zu prolongieren.

Einweglizenzen – ein interessanter Regelungsvorschlag aus dem Umweltministerium

Uns hat immer die Flexibilität einer Abgabenlösung besser gefallen.

So will ich abschliessend eine „Lanze brechen“ für einen Vorschlag, der aus dem Umweltministerium selber gekommen ist und als § 10a VerpackVO „Getränkequote durch Letztvertreiber“ bis zum Sommer 2004 noch in den Arbeitsentwürfen des Ministeriums enthalten war (siehe Abb.9 und 10).

Adressaten dieser Bestimmung wären erstens richtigerweise die Letztvertreiber und nur diese gewesen. Das Hin- und Herschieben von Verantwortung, wie wir es sonst von der

Umsetzung der Rücknahmepflichten gemäß den §§ 3 ff VerpackVO kennen – wohl die Wurzel für die notorische Unkontrollierbarkeit dieser Bestimmungen – wäre so nicht zulässig.

„§ 10a. Wer Transport- oder Verkaufsverpackungen auch an Letztverbraucher abgibt (Letztvertreiber) hat unbeschadet der Verpflichtungen gemäß den §§ 3, 4 und 10, in jedem Kalenderjahr

- a) 90% aller von Ihnen in Verkehr gesetzten Getränkeverpackungen zu erfassen und wiederzubefüllen, zu verwerten oder energetisch zu nutzen und
- b) 80% aller von Ihnen in Verkehr gesetzten Getränkeverpackungen zu erfassen und wiederzubefüllen oder stofflich zu verwerten.

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.

Davon ausgenommen sind Letztvertreiber, deren Gesamtverkaufsfläche weniger als 200m² beträgt.

(2) Die Verpflichteten gemäß Abs. 1 können die Verpflichtungen gemäß Abs. 1 jeweils gesamthaft an ein genehmigtes Sammel- und Verwertungssystem (§ 11) übertragen.

(3) Die Verpflichteten gemäß Abs. 1 haben die Erreichung der Quoten durch Angabe der Daten gemäß Anlage 3 nachzuweisen und spätestens drei Monate nach Ablauf jedes Kalenderjahres für das vorangegangene Kalenderjahr zu melden.“

Abb.9: § 10a VerpackVO idF Arbeitsentwurf vom 28.7.2004

Angesichts der Marktmacht der Großformen des Lebensmitteleinzelhandels kommt meines Erachtens auch gar keine andere Lösung in Frage. Die auf Lebensmittel entfallenden Umsätze in Österreich betragen jährlich rund 1/3 des gesamten Einzelhandelsvolumens in Österreich. 71% dieser Umsätze entfielen im Jahr 2003 auf die zwei größten Handelsketten des Landes, Rewe und Spar; die größten fünf Lebensmittelhandelsketten sollen auf einen Marktanteil von über 90% kommen. Ein Drittel der Waren in den Regalen dürfte dabei ausländischer Provenienz sein.

§ 10a – idF Arbeitsentwurf v 28.7.2004

Letztvertreiber ab 200m² Verkaufsfläche

Individuell verbindliche Ziele

- 90% Wiederbefüllung oder energetische Nutzung sowie
- 80% Wiederbefüllung oder stoffliche Verwertung

Entpflichtungsmöglichkeit über Teilnahme an einem genehmigten System

Nachweis- und Meldepflichten



Seite 10, 08.04.2005
© Werner Hochreiter/Abteilung Umwelt und Verkehr

Abb.10

Wenn man verändern will, dann muss man diejenigen Akteure in die Pflicht nehmen, die diese Veränderung dann auch durchsetzen können. Die Großformen des Lebensmitteleinzelhandels können das, sowohl den Lieferanten gegenüber als auch gegenüber den Konsumenten – das beweisen sie tagtäglich. Und zwar gegenüber den Lieferanten so sehr, dass sich nun schon die Wettbewerbsbehörde für die diesbezüglichen Praktiken interessiert.

Eine Lösung wird es nur geben, wenn die Großformen des Lebensmitteleinzelhandels auch Kosten und Nutzen aus ihrem Verhalten in ihrer eigenen Wirtschaftsbilanz wiederfinden.

Die zweite wesentliche Neuerung dieser Bestimmung besteht darin, dass die Ziele, die bisher immer nur kollektive waren, nun individuell Verbindliche werden. Das ist meines Erachtens der einzige Schluß, den man aus den Daten zum Rückgang von Mehrweg ziehen kann.

Drittens: Die nötige Flexibilität für den Handel ergibt sich aus der Möglichkeit, sich zur Erfüllung der Verpflichtungen an einem dafür genehmigten System zu beteiligen. Das werden zunächst all diejenigen tun müssen, die Probleme bei der Zielerreichung haben.

Und das führt viertens dazu, dass das System wohl an diejenigen Handelsketten herantreten wird, die derzeit noch mehr als die geforderten Ziele nachweisen können. Gegen entsprechende Abgeltung werden sie ihre Anteile sicherlich gerne in dieses System einbringen.

So könnte also ein Markt für „Einweglizenzen“ entstehen.

Meine Damen und Herren!

Das ist ein Ansatz, der äußerst flexibel ist:

Innerhalb der Ziele kann jeder Letztvertreiber „tun und lassen“ wie er will und auch der Konsument kann wählen so wie bisher.

Das ist ein Ansatz, der wohl auch auf sehr kostengünstige Weise die Erreichung der Ziele garantieren wird.

Denn jeder Letztvertreiber wird versuchen, die für ihn entstehenden Kosten möglichst gering zu halten: Er wird Mehrweg besser als bisher plazieren, wenn es so für ihn günstiger ist als solche Einwegzertifikate zu kaufen bzw, wenn die Zertifikatspreise sinken, wird es zur umgekehrten Entwicklung kommen.

So wird sich der Markt von selber immer in der Nähe der Ziele bewegen, womit diese Regelung auch einer ganz wichtigen Anforderung nachkommt: Keine ALLES-ODER-NICHTS-Lösung. Es wird nichts verboten, alles ist grundsätzlich nebeneinander zulässig.

ABER: Jeder Weg, der von den Verpflichteten eingeschlagen wird, hat halt seinen Preis und muss von ihnen getragen werden. Damit würden die Preise endlich einmal die Marktverhältnisse sehr nahe an der Wahrheit widerspiegeln. Denn Querwälzungen zulasten von Mehrweg, wie sie bis jetzt möglich und offenbar ein wichtiges Instrument im Rahmen von Marketing- bzw productplacement-Strategien sind, wird es so nicht mehr geben können.

Nichtzuletzt könnte die neue Regelung auch die derzeit – allerdings nur sehr schleppend von statten gehende - Umstellung der gemischten Haushaltskunststoffsammlung auf eine reine Hohlkörpersammlung²⁵ beschleunigen. Denn die Großformen des Handels werden wenig Bereitschaft zeigen, die unnötigen Mehrkosten aus einer Mischsammlung weiter zu tragen. Dass das heutige System der Verpackungskunststoffsammlung einer ökonomisch-ökologischen Kosten-Nutzen Rechnung nicht standhält, hat vor Jahren schon eine UBA-Studie²⁶ gezeigt. Diese Studie hat weiters hervorgehoben, dass dieses „schlechte“ Kosten-Nutzen

²⁵ Vgl zum Folgenden das im Rahmen der Verpackungskommission von der Bundesarbeitskammer vorgelegte Thesenpapier „workshop Verpackungsverordnung 2004 - Anmerkungen aus Arbeitnehmer-, Konsumenten- und Umweltsicht“ vom 5.3.2003.

²⁶ *Hutterer, H. – Pilz, H.* Kosten-Nutzen-Analyse der Kunststoffverwertung - Volkswirtschaftliche Bewertung der stofflichen Verwertung von Kunststoffabfällen in Österreich unter Einschluß ökologischer Effekte. Monographien, Band 98, Umweltbundesamt, Wien 1998.

Verhältnis mit Inkrafttreten der Deponieverordnung sich noch weiter verschlechtern wird. Umso mehr ist heute ein Rückbau dieser Sammlung angezeigt.

Bewegung könnte übrigens auch in Sachen „Trittbrettfahrerproblem“ kommen, wenn die Großformen des Handels selber - und nur sie - verpflichtete Lizenzzahler sind. Denn nur dort ist eine einfache Kontrolle möglich. Bis heute sind die massiven Verdachtsmomente dahingehend, dass die Großformen des Handels im großen Ausmaß unlicenzierte Importware auf den Markt bringen, nicht ausgeräumt.

Die Argumente sprechen für eine Förderung von Mehrweg

Sehr geehrte Damen und Herren!

Wir meinen, dass zahlreiche Gründe, insb volkswirtschaftliche Überlegungen für ein „sanftes Gegensteuern“ sprechen:

- Mehrweggebinde sichern im Gegensatz zu Einweggebinden inländische Arbeitsplätze bei den Abfüllern und im Handel.
- Zudem tobt seit Jahren ein Verdrängungswettbewerb zwischen ausländischen Einweggetränken und inländischer in Mehrweg abgefüllter Ware und andererseits zwischen inländischen Großabfüllern, die zunehmend ebenfalls auf Einweg setzen, und eher kleineren und mittleren abfüllenden Unternehmen, die zunehmend um ihren Platz im rückläufigen Mehrwegsortiment der Großformen des Lebensmittelhandels bangen.

Wir meinen, dass dieser Verdrängungswettbewerb nicht freigegeben werden sollte. Vielmehr sollte die Politik dem Getränkemarkt endlich verlässliche Signale geben, indem Maßnahmen zur Stabilisierung des Status quo (~ rund 50% Mehrweganteil heute) gesetzt werden.

Wir meinen auch, dass das Arbeitsplatzthema hier mehr Beachtung verdient. Wo bleibt da die soziale Nachhaltigkeit der „Nachhaltigkeitsagenda“? Wieso unterwirft sich der Umweltminister hier den Wünschen der Großformen des Handels?

Der geschilderte Vorschlag könnte genau diese „sanftes Gegensteuern“ bringen.

Er wäre aber auch ein gesellschafts- und konsumentenpolitisches Signal: Trendforscher²⁷ sprechen von der „Aldisierung des Konsums“ – ich zitiere -:

„... Konsumenten erwarten künftig immer mehr Leistung für immer weniger Geld. Die Polarisierung der Märkte geht rasant voran, neben einem schmalen Luxus-Segment boomt vor allem der Diskont-Bereich. Die Aldisierung stülpt die Märkte um, Im kommenden „Billigzeitalter“ spiegelt sich die allmähliche Ausdünnung der Mittelschicht. Die Aldisierung des Konsums transportiert aber auch zentrale Lifestyle-Elemente – so gelten 32% der Europäer als Schnäppchenjäger, und dies auch im Hochpreis-Segment“

Diese Trends sind meines Erachtens auch im Lebensmittelsektor zu beobachten.

²⁷ Vgl *Andreas Reiter*, Österreich 2020 – Trends in Wirtschaft und Gesellschaft (Tagungsunterlage vom 6.10.2004 im Rahmen der UBA-workshop-Reihe Abfallvermeidung).

Ich habe ua den Eindruck, dass die Großformen des Handels zB Mehrweg „zu einem Luxus-Segment schrumpfen“ wollen, wo dann die Zahlungsbereitschaft einer elitären umweltbewußten Klientel abgeschöpft werden kann.

Da kann man tatenlos - wenn auch „mit schönen Worten - zusehen“ oder eben Signale setzen. Der geschilderte Vorschlag wäre ein solches Signal gegen Polarisierung.

Freilich kommen wir da in eine gesellschaftspolitische und ästhetische Dimension jenseits von monetär bewertbarem Kosten-Nutzen.

Ich halte solche Aspekte aber für ebenso wichtig wie die Frage, welche Botschaft aus der laufenden Auseinandersetzungen letztenendes bei den Konsumentinnen und Konsumenten ankommen wird.

Schlussfolgerungen - II

Wir sprechen von Stoffstrommanagement, Nachhaltigkeit, nachhaltigen Konsum- und Produktionsmuster. Wir proklamieren sie sogar. Dann müssen wir uns nicht nur daran messen lassen. Wir werden mit unseren Massnahmen auch daran gemessen.

Eine glaubwürdige Umweltpolitik ist nötig.

Glaubwürdigkeit und Kompromisse sind da sicherlich kein Gegensatz.

Dass Vorgangsweisen etwa zur Änderung der Getränkeziele der VerpackungsZielVO jedenfalls den gesetzlichen Anforderungen dafür entsprechen, halte ich aber für das unabdingbare Minimum, das außer Diskussion stehen sollte.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

Mag. Werner Hochreiter
Bundesarbeitskammer
Abteilung Umwelt & Verkehr
Prinz-Eugenstr 20 - 22
1041 Wien
tel. +43 1 50 165 - 2624 oder 2424
fax +43 1 50 165 - 2105
e-mail werner.hochreiter@akwien.at

<http://www.akwien.at/> (Wien)
<http://www.akeu.at> (Brüssel)
<http://www.wirtschaftundumwelt.at> (online-Zeitschrift)