

Die Einführung des Pflichtpfandes – sog. Dosenpfand

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat zuletzt mit seinen Entscheidungen im Dezember 2002 (Beschl. v. 27.12.2002 – 1 BvR 2351/02 sowie Beschl. v. 20.12.2002 – 1 BvR 2305/02) die von mehreren Unternehmen erhobenen Verfassungsbeschwerden gegen das sog. Dosenpfand nicht zur Entscheidung angenommen sowie entsprechende Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung abgelehnt, welche darauf gerichtet waren, die aus der Verpackungsverordnung resultierenden Pflichten zur Pfanderhebung bei bestimmten Einweg-Getränkeverpackungen auszusetzen. Deswegen ist am 1.01.2003 die Pfandpflicht für Einweg-Getränkeverpackungen in Kraft getreten.

Diese sowie bereits vorab ergangene Entscheidungen im Zusammenhang mit dem sog. Dosenpfand wurden vorliegend zum Anlass genommen, sich im Rahmen des Thema des Monats Januar 2003 mit der Einführung des Dosenpfandes näher auseinander zu setzen.

Die rechtlichen Grundlagen für die Einführung des Pflichtpfandes

Als rechtliche Grundlagen für die Einführung des sog. Dosenpfandes gelten die Vorschriften der Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen – sog. Verpackungsverordnung (VerpackV), die 1991 geschaffen und zuletzt 1998 novelliert worden ist. Sie schreibt eine Pfandpflicht für den Fall vor, dass der Mehrweganteil bundesweit unter 72 % fällt.

Nachdem die Bundesregierung im Juli 2002 die Daten über die Mehrweganteile in Deutschland bekannt gemacht hatte, musste entsprechend der VerpackV sechs Monate später eine Pfandpflicht in Kraft treten.

Bereits mit der alten Fassung der VerpackV von 1991 hatte die Bundesregierung auf der Grundlage des § 14 AbfG den Vertreibern von Getränke-Einwegverpackungen auferlegt, vom Endverbraucher gebrauchte Verpackungen zurückzunehmen. Hersteller und Vertreiber waren insoweit nach § 6 VerpackV a.F. verpflichtet, die Verpackungen einer erneuten Verwendung oder einer stofflichen Verwertung außerhalb der öffentlichen Abfallentsorgung zuzuführen.

Allerdings entfielen gem. § 6 III 1 VerpackV a.F. diese Verpflichtungen für solche Hersteller und Vertreiber, die sich an einem System beteiligten, das flächendeckend im Einzugsgebiet des Letztvertreibers eine regelmäßige Abholung gebrauchter Verpackungen beim Endverbraucher gewährleistete. War ein solches System eingerichtet und von der zuständigen Landesbehörde festgestellt, entfiel für Vertreiber in dem entsprechenden Einzugsgebiet auch die in § 7 VerpackV a.F. statuierte Verpflichtung, von ihrem jeweiligen Abnehmer ein Pfand iHv. DM 0,50 zu erheben. Jedoch galt diese Befreiung von der Pfanderhebungspflicht nach § 9 II 1 VerpackV a.F. in Bezug auf Einwegverpackungen für Bier und Mineralwasser sowie andere im Einzelnen aufgeführte Getränke wiederum nur solange, wie der Anteil der Mehrwegverpackungen dieser Getränke im jeweiligen Einzugsgebiet nicht unter den im Jahre 1991 im Einzugsgebiet bestehenden Anteil, unabhängig davon aber insgesamt im Geltungsbereich des AbfG nicht unter 72 % sank.

Die Regelung des § 9 III VerpackV a.F. sah vor, dass die Bundesregierung die erheblichen Mehrweganteile jeweils zur Mitte des Jahres bekannt zu machen habe. Sollte die maßgebliche Quote an Mehrwegverpackungen unterschritten sein, war eine erneute Erhebung in einem zeitlichen Abstand von sechs Monaten – sog. Nacherhebung – vorgesehen. Wenn auch nach dieser Nacherhebung der maßgebliche Mehrweganteil unterschritten würde, sollte die Pfanderhebungspflicht sechs Monate nach Bekanntmachung der Nacherhebungsergebnisse wirksam werden.

Die derzeit geltende Norm des § 22 I KrW-/AbfG normiert derweilen eine besondere Produktverantwortung zur Erfüllung der Ziele der Kreislaufwirtschaft für denjenigen, der Erzeugnisse entwickelt, herstellt, be- und verarbeitet oder vertreibt. Insoweit ermächtigt § 24 I Nr. 2 KrW-/AbfG die Bundesregierung, zur Festlegung der Anforderungen nach § 22 KrW-/AbfG durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates zu bestimmen, dass Hersteller oder Vertreiber bestimmte Erzeugnisse zurückzunehmen und die Rückgabe durch geeignete Maßnahmen, insbesondere durch Rücknahmesysteme oder durch die Erhebung eines Pfandes, sicherzustellen haben.

Auf dieser Grundlage hat die Bundesregierung die aktuelle Fassung der VerpackV aus dem Jahre 1998 erlassen, die – wie schon zuvor – an die Bekanntgabe der wiederholten Unterschreitung der festgelegten Mehrwegquote den sechs Monate danach wirksam werdenden Widerruf der Befreiung von den Pfanderhebungs-, Rücknahme- sowie Verwertungspflichten knüpft.

Worauf bezieht sich die Pfanderhebungspflicht im Einzelnen?

Vorgesehen ist in der VerpackV ein zweistufiges Verfahren. So besteht – wie schon angedeutet – die Verpflichtung zur Einführung eines Pflichtpfandes zunächst erst dann, wenn der Mehrweganteil von Getränkeverpackungen unter die Marke von 72 % bundesweit fällt.

Tritt dieser Fall ein, bedeutet dies aber nicht eine generelle Pfandpflicht für alle Getränkeverpackungen, sondern lediglich für Verpackungen in denjenigen Getränkebereichen, in denen der Anteil der Mehrwegverpackungen unter dem Anteil von 1991 liegt.

Bei der Bestimmung, ob ein Getränk letztlich auch in einen pfandpflichtigen Getränkebereich fällt, ist die Vorschrift des § 9 II VerpackV maßgeblich, wobei von den in der VerpackV genannten Massengetränke-Bereichen auszugehen ist. Aktuell festgestellt wurden die Voraussetzungen der VerpackV bei Verpackungen für Bier, Mineralwasser und Erfrischungsgetränken mit Kohlensäure – und zwar unabhängig vom jeweiligen Verpackungsmaterial. D.h. die Pfanderhebungspflicht gilt nicht nur für Dosen, sondern auch für Einwegglasflaschen und -plastikflaschen.

Anders verhält es sich indes im Hinblick auf Fruchtsäfte, Wein oder andere Getränke ohne Kohlensäure. Und Sekt sowie Spirituosen sind von der Pfandpflicht ohnehin ausgeschlossen, wobei auch die Spirituosen-Mischgetränke wie Spirituosen behandelt werden. Schließlich sind auch Joghurt- und Kefirgetränke von der Pfandregelung nicht betroffen.

Maßgeblich für die Pfanderhebungspflicht ist der Tag der Veräußerung durch den Handel, so dass sie ab dem 1.01.2003 gilt und auch solche Verpackungen betrifft, die noch vor diesem Datum abgefüllt wurden oder bereits in den Handel gelangt sind. Sie gilt auf allen Vertriebsstufen – also angefangen vom Abfüller bzw. Importeur als Erstvertreiber über den Groß- und Zwischenhandel bis hin zum Letztvertreiber.

Entsprechend der unverbindlichen Auflistung der Bundesregierung gilt die Pfandpflicht nach der VerpackV insbesondere für die nachfolgenden Getränkearten.

- **Bier sowie bierhaltige Getränke:** Zunächst erfasst werden Biergetränke sowie sämtliche bierhaltigen Getränke einschließlich der inzwischen weit verbreiteten Biermixgetränke; auch erfasst ist alkoholfreies Bier.
- **Mineralwasser:** Weiter werden alle Wassergetränke erfasst – d.h. Mineralwasser, Quellwasser, Heilwasser, Tafelwasser und auch andere Wässer, wie etwa aromatisiertes Wasser oder Wasser mit Koffein.
- **Erfrischungsgetränke mit Kohlensäure:** Ebenso der Pfandpflicht unterliegen alle *kohlensäurehaltigen* Getränke, die keine oder nur sehr geringe Mengen Alkohol enthalten, wie etwa Limonaden, Mischungen von Fruchtsäften mit Mineralwasser, diätetische Getränke, Sport- und Energy-Getränke sowie kohlensäurehaltige Tee- und Kaffeegetränke.

Zur jeweiligen Pfandhöhe bei Einweg-Getränkeverpackungen

Das Pfand für Einweg-Getränkeverpackungen beträgt EUR 0,25 für solche Einweg-Getränkeverpackungen, die bis zu 1,5 Liter an Flüssigkeit fassen; bei einem Fassungsvermögen von über 1,5 Liter sind EUR 0,50 Pfand zu zahlen. Insoweit ist das neue Pfand auf Einweg-Verpackungen höher als das übliche Pfand auf Mehrweg-Verpackungen.

Beispielsweise wird in Zukunft eine Dose Bier mit EUR 0,25 bepfandet, während auf eine Mehrweg-Flasche Bier weiterhin lediglich EUR 0,08 Pfand entfällt.

Das Problem eines bundesweiten Clearing-Systems

Um zu erreichen, dass Verbraucher – wie schon bisher gewohnt – überall in Deutschland bepfandete Einweg-Getränkeverpackungen bei den Verkaufsstellen zurückgeben können, die entsprechende Getränke in gleichartigen Einweg-Verpackungen verkaufen, bedarf es eines bundesweit organisierten Pfand- / Rücknahme-Systems – sog. Clearing-System.

Nach Angaben der Bundesregierung wurde dem Handel und den Getränkeabfüllern neun Monate Zeit eingeräumt, um sich auf die Pfandpflicht vorzubereiten; diese seien jedoch lange Zeit gegen das Pfand vorgegangen. Die betroffenen Wirtschaftskreise hätten daher mit den erforderlichen Vorbereitungen zum Aufbau eines bundesweiten Clearing-Systems erst im Oktober 2002 begonnen.

Es wird nunmehr damit gerechnet, dass ein umfassendes und funktionierendes Clearing-System während des 4. Quartals 2003 in der BRD zur Verfügung stehen wird.

Bis dahin wollen viele Unternehmen firmenintern dafür sorgen, dass die bei ihnen gekauften Einweg-Getränkeverpackungen bepfandet sind und von ihnen zurückgenommen werden. Andere Firmen indes nehmen zunächst die betroffenen Einwegverpackungen vollständig aus ihrem Produktsortiment.

Die Rechtsmittel der Getränkeindustrie gegen die Pfandpflicht

Wie bereits angesprochen zog die Einführung des Pflichtpfandes im Handel sowie bei den Getränkeabfüllern vehementen Widerstand nach sich, so dass sich u.a. das BVerfG mehrfach mit der Thematik des sog. Dosenpfandes beschäftigen musste.

Zunächst hat das **BVerfG** mit **Beschluss v. 24.06.2002 - 1 BvR 575/02** eine Verfassungsbeschwerde diverser Getränkeunternehmen und Einzelhandels-gesellschaften aus prozessualen Gründen nicht zur Entscheidung angenommen. Die Beschwerdeführerinnen wollten verhindern, dass die Bundesregierung die Zahlen über die Mehrwegquote für Bier und Mineralwasser bekannt gibt und riefen das BVerfG an, nachdem ein entsprechender Eilantrag beim VG und OVG Berlin ohne Erfolg geblieben war.

Die Beschwerdeführerinnen hätten mit dem lediglich in Gang gesetzten einstweiligen Rechtsschutzverfahren nicht alles ihnen mögliche getan, um auch ohne Verfassungsbeschwerde die ihnen angeblich drohende Rechtsverletzung zu verhindern; denn sie hätten es unterlassen, das verwaltungsgerichtliche Hauptsacheverfahren durchzuführen. Die Erschöpfung des Rechtsweges in der Hauptsache sei nach dem Subsidiaritätsgedanken aber geboten, wenn sich dort die Chance bietet, der verfassungsrechtlichen Beschwer abzuwehren.

Weiter hat das **BVerfG** mit **Beschluss v. 20.12.2002 - 1 BvR 2305/02** die Verfassungsbeschwerden dreier Lebensmittelmärkte nicht zur Entscheidung angenommen, da die Voraussetzungen für die Annahme dieser nicht vorlagen. Die Verfassungsbeschwerden hätten keine grundsätzliche Bedeutung und seien ohne Aussicht auf Erfolg, so dass sie teilweise unzulässig und teilweise unbegründet seien.

Soweit ein Verstoß der VerpackV gegen Art. 1, 2 I GG sowie gegen das Rechtsstaatsprinzip geltend gemacht wurde, sei der Rechtsweg nicht erschöpft. Zwar hätten die Beschwerdeführer insoweit Klage im Hauptsacheverfahren erhoben, über diese sei aber noch nicht entschieden worden.

Weiter sei durch die Beschwerdeführer auch nicht schlüssig dargelegt worden, dass ihnen ein schwerer und unzumutbarer Nachteil drohe. Zwar beschränke die Pfandpflicht die Berufsausübungsfreiheit der Beschwerdeführer, so dass auch ein Eingriff in Art. 12 GG gegeben ist. Deshalb sei aber dieses Grundrecht noch nicht verletzt. Die Fachgerichte hätten bei ihren Entscheidungen weder Reichweite noch Bedeutung des Grundrechts auf Berufsausübungsfreiheit grundsätzlich verkannt.

Und auch das Grundrecht der Beschwerdeführer auf Eigentum sei nicht verletzt, weil nicht dargelegt wurde, dass die Beschwerdeführer infolge der Pfanderhebungspflicht ihre Betriebe schließen müssen.

Der beanstandete Beschluss des OVG verletze weiter weder die grundrechtliche Garantie eines effektiven Rechtsschutzes noch sei den Beschwerdeführern der gesetzliche Richter entzogen worden, weil die Sache nicht dem EuGH vorgelegt wurde.

Schließlich hat das **BVerfG** noch mit **Beschluss v. 27.12.2002 - 1 BvR 2351/02** den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung von insgesamt 25 Unternehmen abgelehnt, die aus der VerpackV ab dem 1.01.2003 resultierenden Pflichten auszusetzen. Das BVerwG hatte mit Beschluss v. 19.12.2002 die Anträge auf einstweiligen Rechtsschutz abgelehnt, aber noch nicht in der Hauptsache entschieden. Die gegen diesen Beschluss erhobene Verfassungsbeschwerde ist indes noch nicht entschieden.