

# **ZUR POLITISCHEN ÖKONOMIE DER EUROPÄISCHEN UMWELTPOLITIK**

*Das Beispiel der Verpackungsrichtlinie 1994*

Dissertation  
zur Erlangung der Würde eines Doktors  
der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

vorgelegt der  
Wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Fakultät der  
Universität Freiburg in der Schweiz

von  
**Ursula Rehle**  
aus Deutschland

Genehmigt von der Wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen  
Fakultät am 09. Oktober 2003 auf Antrag von

Herrn Prof. Dr. Henner Kleinewefers (erster Referent)  
Herrn Prof. Dr. Philippe Gugler (zweiter Referent)

Deutschland 2003

„Mit der Annahme einer Dissertation beabsichtigt die Wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Fakultät der Universität Freiburg nicht, zu den darin enthaltenen wissenschaftlichen Meinungen des Verfassers Stellung zu nehmen.“ (Fakultätsbeschluss vom 23. Januar 1990)

# VORWORT

An dieser Stelle möchte ich mich ganz herzlich bei allen bedanken, die auf ihre Weise zum Entstehen dieser Arbeit beigetragen haben. In dieser Zeit waren mir meine Familie, Freunde und Kollegen eine wichtige Stütze.

Mein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater Prof. Dr. Henner Kleinewefers. Auf seine fachliche und vor allem persönliche Unterstützung konnte ich mich gerade in den schwierigeren Phasen dieser Arbeit immer verlassen. Herrn Prof. Dr. Philippe Gugler danke ich für die Übernahme des Zweitreferates.

# INHALTSVERZEICHNIS

|                          |   |
|--------------------------|---|
| INHALTSVERZEICHNIS ..... | I |
|--------------------------|---|

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS ..... | VI |
|-----------------------------|----|

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| ABBILDUNGSVERZEICHNIS..... | VII |
|----------------------------|-----|

|  |          |
|--|----------|
| <b>1 Einleitung .....</b>                | <b>1</b> |
| 1.1 Problemstellung und Zielsetzung..... | 1        |
| 1.2 Vorgehensweise und Methode.....      | 3        |

|   |          |
|---|----------|
| <b>TEIL I:                   GRUNDLAGEN .....</b> | <b>5</b> |
|---|----------|

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1 Naturwissenschaftliche Aspekte des Abfallbegriffs.....</b>                                     | <b>5</b>  |
| 1.1 Naturwissenschaftliche Erklärung der Abfallentstehung .....                                     | 5         |
| 1.1.1 Natürliche Ökosysteme .....   | 6         |
| 1.1.2 Anthropogene Ökosysteme .....   | 9         |
| 1.1.3 Naturwissenschaftliche Merkmale von Abfällen.....   | 11        |
| 1.2 Naturwissenschaftliche Gesetze zur Abfallentstehung .....                                       | 11        |
| 1.3 Zusammenfassung.....  | 12        |
| <b>2 Ökonomische Aspekte des Abfallbegriffs .....</b>   | <b>13</b> |
| 2.1 Bedeutung des ersten und zweiten Hauptsatzes der Thermodynamik<br>für ökonomische Prozesse..... | 13        |
| 2.2 Abfallentstehung im Unternehmungssektor.....  | 16        |
| 2.2.1 Charakteristika eines Unternehmens.....   | 16        |
| 2.2.2 Rückstand als Vorstufe zum Abfall .....   | 17        |
| 2.2.2.1 Rückstandsentsstehung.....  | 17        |
| 2.2.2.2 Determinanten der Rückstandsentsstehung .....   | 18        |
| 2.2.3 Vom Rückstand zum Abfall.....   | 22        |
| 2.2.3.1 Handlungsalternativen für die Rückstandsbehandlung .....                                    | 22        |
| 2.2.3.2 Handlungsalternativen der Rückstandsbehandlung und externe<br>Effekte .....                 | 24        |
| 2.2.3.3 Determinanten der Rückstandsbehandlung.....   | 25        |
| 2.2.3.4 Abfallentstehung als Ergebnis einer unternehmerischen<br>Entscheidung .....                 | 27        |
| 2.3 Abfallentstehung im Haushaltssektor .....   | 30        |
| 2.3.1 Charakteristika eines privaten Haushaltes .....   | 30        |
| 2.3.2 Rückstand als Vorstufe zum Abfall .....   | 30        |
| 2.3.2.1 Rückstandsentsstehung.....  | 30        |
| 2.3.2.2 Determinanten der Rückstandsentsstehung .....   | 31        |

|            |   |           |
|------------|---|-----------|
| 2.3.3      | Vom Rückstand zum Abfall.....   | 34        |
| 2.3.3.1    | Handlungsalternativen für die Rückstandsbehandlung.....                     | 34        |
| 2.3.3.2    | Handlungsalternativen der Rückstandsbehandlung und externe<br>Effekte ..... | 35        |
| 2.3.3.3    | Determinanten der Rückstandsbehandlung.....                                 | 36        |
| 2.3.3.4    | Abfallentstehung als Ergebnis der Entscheidung von Haushalten.....          | 38        |
| <b>2.4</b> | <b>Der ökonomische Abfallbegriff.....</b>                                   | <b>39</b> |

## **TEIL II:                   UMWELTPOLITISCHE INSTRUMENTE DER ABFALLPOLITIK..... 41**

### **1 Externe Effekte..... 41**

### **2 Umweltpolitische Instrumente der Abfallpolitik ..... 45**

|             |  |           |
|-------------|--|-----------|
| <b>2.1</b>  | <b>Einleitung .....</b>  | <b>45</b> |
| 2.1.1       | Ziele einer Abfallpolitik.....   | 45        |
| 2.1.2       | Überblick über umweltpolitische Instrumente einer Abfallpolitik .....    | 47        |
| 2.1.3       | Kriterien zur Beurteilung umweltpolitischer Instrumente .....            | 49        |
| <b>2.2</b>  | <b>Ordnungsrechtliche Instrumente: Auflagen.....</b>                     | <b>50</b> |
| 2.2.1       | Grundsätzliche Aspekte .....   | 50        |
| 2.2.2       | Inputauflagen .....  | 52        |
| 2.2.3       | Prozessnormen .....  | 52        |
| 2.2.4       | Outputauflagen.....  | 53        |
| 2.2.4.1     | Produktauflagen und –normen.....   | 53        |
| 2.2.4.1.1   | Kennzeichnungspflichten.....   | 55        |
| 2.2.4.1.2   | Verlängerung der technischen Lebensdauer<br>dauerhafter Konsumgüter..... | 55        |
| 2.2.4.2     | Abfallemissionsauflagen.....   | 57        |
| 2.2.4.2.1   | Pflicht zur Separierung und Vorgabe des<br>Behandlungsweges.....         | 57        |
| 2.2.4.2.2   | Begrenzung des spezifischen<br>Abfallbehältervolumens .....              | 58        |
| 2.2.5       | Abschliessende Beurteilung.....  | 59        |
| <b>2.3</b>  | <b>Ökonomische Instrumente .....</b>                                     | <b>60</b> |
| 2.3.1       | Abgaben .....  | 60        |
| 2.3.1.1     | Grundsätzliche Aspekte.....  | 60        |
| 2.3.1.2     | Inputabgaben .....   | 62        |
| 2.3.1.3     | Verfahrensabgaben .....  | 62        |
| 2.3.1.4     | Outputabgaben.....   | 63        |
| 2.3.1.4.1   | Produktabgaben.....  | 63        |
| 2.3.1.4.2   | Abfallemissionsabgaben .....   | 65        |
| 2.3.1.4.2.1 | Verursachergerechte<br>Beseitigungsgebühren.....                         | 65        |
| 2.3.1.4.2.2 | Beseitigungsabgaben .....  | 67        |
| 2.3.1.5     | Abschliessende Beurteilung.....  | 68        |
| 2.3.1.6     | Exkurs: Subventionen.....  | 69        |
| 2.3.2       | Zertifikate.....   | 70        |
| 2.3.2.1     | Grundsätzliche Aspekte.....  | 70        |
| 2.3.2.2     | Inputzertifikate.....  | 72        |
| 2.3.2.3     | Outputzertifikate .....  | 73        |
| 2.3.2.3.1   | Produktzertifikate.....  | 73        |
| 2.3.2.3.2   | Abfallemissionszertifikate.....  | 73        |
| 2.3.2.4     | Abschliessende Beurteilung.....  | 74        |

|         |                                      |    |
|---------|--------------------------------------|----|
| 2.3.3   | Pfand- und Rücknahmepflichten .....  | 75 |
| 2.3.3.1 | Pfandpflichten .....                 | 75 |
| 2.3.3.2 | Rücknahmepflichten .....             | 77 |
| 2.4     | <b>Suasorische Instrumente</b> ..... | 78 |
| 2.5     | <b>Zusammenfassung</b> .....         | 81 |

## **TEIL III:                   DIE AKTEURE DER GEMEINSCHAFTLICHEN UMWELTPOLITIK UND IHR VORAUSSICHTLICHES VERHALTEN: HYPOTHESEN AUS DER SICHT DER ÖKONOMISCHEN THEORIE DER POLITIK ..... 82**

|           |  |     |
|-----------|--|-----|
| 1         | <b>Einleitung</b> .....  | 82  |
| 2         | <b>Grundlagen einer polit-ökonomischen Analyse</b> .....                                     | 83  |
| 3         | <b>Spezielle Restriktionen – das Rechtsetzungsverfahren</b> .....                            | 88  |
| 3.1       | <b>Grundlagen</b> .....  | 88  |
| 3.2       | <b>Mitentscheidungsverfahren</b> .....   | 91  |
| 4         | <b>Weitere Restriktionen und Handlungsspielraum der<br/>gemeinschaftlichen Akteure</b> ..... | 96  |
| 4.1       | <b>Kommission</b> .....  | 98  |
| 4.1.1     | <b>Handlungsspielraum</b> .....  | 98  |
| 4.1.1.1   | Kollegium .....  | 99  |
| 4.1.1.2   | Verwaltungsbehörde .....   | 104 |
| 4.1.1.2.1 | Organisation .....   | 104 |
| 4.1.1.2.2 | Arbeitsweise .....   | 105 |
| 4.1.1.2.3 | Beamte .....   | 107 |
| 4.1.1.2.4 | Generaldirektion Umwelt (DG XI) .....  | 108 |
| 4.1.2     | Verhaltensanreize in der Kommission .....  | 109 |
| 4.2       | <b>Rat</b> .....   | 112 |
| 4.2.1     | <b>Handlungsspielraum</b> .....  | 112 |
| 4.2.1.1   | Ministerrat .....  | 112 |
| 4.2.1.2   | Organisation und Arbeitsweise .....  | 117 |
| 4.2.1.2.1 | Arbeitsgruppen .....   | 117 |
| 4.2.1.2.2 | Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) .....   | 119 |
| 4.2.2     | Verhaltensanreize im Rat .....   | 122 |
| 4.3       | <b>Parlament</b> .....   | 124 |
| 4.3.1     | <b>Handlungsspielraum</b> .....  | 124 |
| 4.3.1.1   | Plenum .....   | 125 |
| 4.3.1.2   | Organisation und Arbeitsweise .....  | 127 |
| 4.3.1.2.1 | Fraktionen .....   | 127 |
| 4.3.1.2.2 | Ausschüsse .....   | 129 |
| 4.3.1.2.3 | Abgeordnete .....  | 131 |
| 4.3.1.2.4 | Ausschuss für Umwelt, Volksgesundheit und<br>Verbraucherschutz .....                         | 134 |
| 4.3.2     | Verhaltensanreize im Parlament .....   | 136 |



|                                   |  |            |
|-----------------------------------|--|------------|
| <b>7</b>                          | <b>Stellungnahme des Parlamentes (2. Lesung) .....</b>             | <b>204</b> |
| 7.1                               | Beratungen im Ausschuss .....                                      | 204        |
| 7.2                               | Beschlussfassung im Plenum: die Stellungnahme vom 4. Mai 1994..... | 206        |
| <b>8</b>                          | <b>Verabschiedung der Verpackungsrichtlinie.....</b>               | <b>208</b> |
| 8.1                               | Beratungen im Rat (Juni 1994) .....                                | 208        |
| 8.2                               | Beratungen im Vermittlungsausschuss .....                          | 210        |
| <b>9</b>                          | <b>Ergebnisse .....</b>  | <b>213</b> |
| <b>NACHWORT .....</b>             |  | <b>219</b> |
| <b>ANHANG A:</b>                  | <b>BISHERIGE KOMMISSARE DER<br/>GEMEINSCHAFT (BIS 2000) .....</b>  | <b>221</b> |
| <b>ANHANG B:</b>                  | <b>RECHTSGRUNDLAGEN .....</b>                                      | <b>223</b> |
| <b>ANHANG C:</b>                  | <b>ZEITTADEL .....</b>   | <b>227</b> |
| <b>ANHANG D:</b>                  | <b>ENTWICKLUNG DER<br/>RICHTLINIENINHALTE .....</b>                | <b>228</b> |
| <b>LITERATURVERZEICHNIS .....</b> |  | <b>230</b> |



# ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

|         |   |
|---------|---|
| A       | Österreich  |
| ABl.    | Amtsblatt   |
| Abs.    | Absatz  |
| Art.    | Artikel   |
| AStV    | Ausschuss der Ständigen Vertreter                             |
| B       | Belgien   |
| BMU     | Bundesministerium für Umwelt                                  |
| COREPER | Comité des Représentants Permanents                           |
| D       | Bundesrepublik Deutschland                                    |
| DG      | Direction Générale  |
| DK      | Dänemark  |
| E       | Spanien   |
| EEA     | Einheitliche Europäische Akte                                 |
| EGV     | Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft            |
| EWGV    | Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft |
| EP      | Europäisches Parlament / European Parliament                  |
| EuGH    | Europäischer Gerichtshof                                      |
| F       | Frankreich  |
| GB      | Grossbritannien   |
| GR      | Griechenland  |
| GO      | Geschäftsordnung  |
| I       | Italien   |
| IRL     | Irland  |
| L       | Luxemburg   |
| MEP     | Mitglieder des Europäischen Parlamentes                       |
| MS      | Mitgliedstaaten   |
| NL      | Niederlande   |
| P       | Portugal  |
| S       | Schweden  |
| FIN     | Finnland  |

# ABBILDUNGSVERZEICHNIS

|               |   |     |
|---------------|---|-----|
| Abbildung 1:  | Stark vereinfachte Darstellung eines natürlichen Ökosystems und seiner Stoffströme                                  | 7   |
| Abbildung 2:  | Stark vereinfachte Darstellung eines anthropogenen Ökosystems und seiner Stoffströme                                | 10  |
| Abbildung 3:  | Bedeutung der Thermodynamischen Gesetze für ökonomische Prozesse am Beispiel der Entropiegeschichte eines Produktes | 15  |
| Abbildung 4:  | Zusammenhang zwischen Hauptprodukt, Nebenprodukt, Kuppelprodukt und Rückstand                                       | 18  |
| Abbildung 5:  | Determinanten der Rückstandsentsstehung im Unternehmenssektor   | 19  |
| Abbildung 6:  | Der Prozess der Rückstands- und Abfallentstehung im Unternehmenssektor  | 29  |
| Abbildung 7:  | Der Prozess der Rückstands- und Abfallentstehung im Haushaltssektor   | 39  |
| Abbildung 8:  | Ressourcenallokation bei Vorliegen von negativen externen Effekten  | 42  |
| Abbildung 9:  | Optimales Ausmass an Umweltschädigung   | 43  |
| Abbildung 10: | Das Mitentscheidungsverfahren gem. Art. 189b EGV  | 92  |
| Abbildung 11: | Relevante Bestimmungen des EWGV (EG 12) bezüglich der Kommission  | 99  |
| Abbildung 12: | Organisatorischer Aufbau der Kommission 1989 – 1993   | 104 |
| Abbildung 13: | Relevante Bestimmungen des EWGV (EG 12) bezüglich des Rates   | 113 |
| Abbildung 14: | Relevante Bestimmungen des EWGV (EG 12) bezüglich des Parlamentes   | 125 |
| Abbildung 15: | Übersicht über Verpackungsabfälle in der Gemeinschaft 1990 (in Mio. Tonnen)   | 168 |

# 1 Einleitung

## 1.1 Problemstellung und Zielsetzung

Bereits in den 80er Jahren hat sich die Bereitstellung von Kapazitäten zur Verwertung und Beseitigung von Abfällen insbesondere in den industrialisierten Ländern als zunehmend schwierig erwiesen. Das hat unter anderem dazu geführt, dass die nationalen Abfallpolitiken der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft<sup>2</sup> immer mehr an Bedeutung gewonnen haben. Dabei waren es vor allem die Siedlungsabfälle, die aufgrund ihrer zunehmenden Mengen- und Schadstoffproblematik ins Zentrum der politischen Aktivitäten rückten. Zu Beginn der 90er Jahre haben sich die Anstrengungen der einzelnen Länder im Bereich der Siedlungsabfallpolitik schwerpunktmässig auf die Regulierung von Verpackungsabfällen konzentriert, da Verpackungen in der öffentlichen Diskussion zunehmend zum Symbol der sogenannten „Wegwerfgesellschaft“ und damit entscheidend für das schnelle Wachstum der „Abfallberge“ verantwortlich gemacht wurden.

Parallel zu diesen Entwicklungen auf der Ebene der Mitgliedstaaten hat die Abfallpolitik auch auf europäischer Ebene besondere Aufmerksamkeit erfahren. Vor dem Hintergrund der Schaffung des Europäischen Binnenmarktes hat die Europäische Gemeinschaft in ihrem vierten Aktionsprogramm für den Umweltschutz für die Jahre 1987 bis 1992 die Abfallpolitik zu einem ihrer Tätigkeitsschwerpunkte im Umweltbereich erhoben. Die mit diesem Programm gewünschte abfallpolitische Neuorientierung der Gemeinschaft sollte vor allem durch den verstärkten Einsatz ökonomischer Instrumente als Ergänzung zum bisher rein ordnungsrechtlichen Instrumentarium vollzogen werden. Im Rahmen ihrer Siedlungsabfallpolitik begann die Kommission der Europäischen Gemeinschaft 1990 mit der Ausarbeitung eines Vorschlages für eine Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle. Aber erst nach mehr als vier Jahren kontroverser Diskussionen konnte „Die Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle“<sup>3</sup> (im Folgenden Verpackungsrichtlinie) verabschiedet

<sup>1</sup> Bennett, Edward (1990), S. 23.

<sup>2</sup> Seit der zweiten Vertragsrevision des Gründungsvertrages, dem Vertrag über die Europäische Union (sogenannter Maastrichter Vertrag), wird der Begriff der Europäischen Union als Oberbegriff für die bisherigen Europäischen Gemeinschaften (1. Säule), die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik (2. Säule) und die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (3. Säule) verwendet. Da die hier interessierende Umweltpolitik im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften geregelt ist, wird in dieser Arbeit konsequenterweise weiterhin der Begriff der Europäischen Gemeinschaft verwendet.

<sup>3</sup> Vgl. ABl. Nr. L 365 vom 31.12.1994, S. 10 – 23.

werden. Sie zielt darauf ab, die Vorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten im Bereich der Verpackungs- und der Verpackungsabfallwirtschaft zu harmonisieren, um somit einerseits die Auswirkungen dieser Abfälle auf die Umwelt zu verringern und andererseits das Funktionieren des Binnenmarktes durch die Beseitigung von Handelshemmnissen und Wettbewerbsverzerrungen zu gewährleisten. Die gewünschte Neuorientierung der europäischen Siedlungsabfallpolitik hin zum Einsatz ökonomischer Instrumente wurde mit dieser Richtlinie jedoch nicht vollzogen. Denn nach wie vor kommt mit dieser Richtlinie ein rein ordnungsrechtliches Instrumentarium zur Anwendung. Dies ist umso erstaunlicher, als die gemeinschaftlichen Entscheidungsträger Ende der 80er Jahre eingestanden hatten, dass ihre durch das ordnungsrechtliche Instrumentarium geprägte Abfallpolitik das Abfallproblem nicht in den Griff bekommen hatte. Gerade deshalb war ja die Abfallpolitik in den 90er Jahren ins Zentrum der gemeinschaftlichen Umweltpolitik gerückt, ebenso wie die Forderung aller gemeinschaftlicher Entscheidungsträger nach einer instrumentellen Umorientierung.

Mit der vorliegenden Arbeit wird die *Zielsetzung* verfolgt, diese Diskrepanz im Verhalten der gemeinschaftlichen Entscheidungsträger zu erklären, die zwar einerseits eine instrumentelle Neuorientierung in der Abfallpolitik forderten, aber andererseits diese Forderung in einer der zentralen abfallpolitischen Massnahmen der 90er Jahre, der Verpackungsrichtlinie, nicht umgesetzt haben. Damit leistet diese Arbeit auch einen Beitrag zu der allgemeineren Frage, wie Umweltpolitik in der Europäischen Gemeinschaft gemacht wird. Ein tieferes Verständnis der Besonderheiten der umweltpolitischen Entscheidungsprozesse der Gemeinschaft erscheint schon deshalb von Bedeutung, weil die stetige Ausweitung der gemeinschaftlichen Umweltkompetenzen in den letzten 15 Jahren den Mitgliedstaaten eine von Brüssel unabhängige nationale Umweltpolitik kaum noch ermöglicht. Die Analyse wird am Beispiel des Entscheidungsprozesses für die Verpackungsrichtlinie durchgeführt. Diese Richtlinie wurde ausgewählt, weil sie nach wie vor eine der zentralen Vorschriften der gemeinschaftlichen Abfall- und Umweltpolitik der 90er Jahre ist. Im Hinblick auf die Zielsetzung dieser Arbeit erscheint die Untersuchung dieser Richtlinie aufschlussreich, weil mit ihr eine Vielzahl unterschiedlichster Interessen in signifikanter Weise berührt wird. Dies wird schon daran deutlich, dass die Verpackungsrichtlinie als eine der am heftigsten lobbyierten Richtlinien in der Geschichte der Europäischen Gemeinschaft gilt. Und obwohl die zügige Verabschiedung der Richtlinie von allen Beteiligten gefordert wurde, konnten sich die gemeinschaftlichen Entscheidungsträger erst nach fast vierjährigen Verhandlungen auf einen von allen akzeptierten Kompromiss verständigen. Darüber hinaus sind die Verhandlungen zur Verpackungsrichtlinie auch unter institutionellen Aspekten interessant, weil sie eine der ersten Richtlinien ist, die nach dem durch den Maastrichter Vertrag neu eingeführten Mitentscheidungsverfahren verabschiedet wurde. Mit diesem neuen Rechtsetzungsverfahren, das mittlerweile bei rund 75% aller Rechtsakte der Gemeinschaft zur Anwendung kommt, wurden die Rechte des Europäischen Parlamentes deutlich ausgeweitet.

## 1.2 Vorgehensweise und Methode

Die Arbeit gliedert sich in vier Teile: Zunächst legt **Teil I** die Grundlagen für ein ökonomisches Verständnis von Abfällen und der mit ihnen verbundenen Problematik. Auf der Basis einer Analyse des Prozesses der Abfallentstehung im Unternehmens- und Haushaltssektor wird ein ökonomischer Abfallbegriff erarbeitet. Diese ökonomische Charakterisierung von Abfällen macht deutlich, welche volkswirtschaftlich unerwünschten Folgen mit Abfällen verbunden sind, weshalb üblicherweise eine Reduzierung der Abfallentstehung gefordert wird. Gleichzeitig werden Determinanten identifiziert, die den Prozess der Abfallentstehung beeinflussen und damit mögliche Ansatzpunkte für umweltpolitische Instrumente zur Reduzierung von Abfällen darstellen.

Umweltpolitische Instrumente der Abfallpolitik werden in **Teil II** vorgestellt und bewertet. Dieser Teil basiert auf der zum Zeitpunkt der Verhandlungen aktuellen Literatur (erste Hälfte der 90er Jahre), denn eine Analyse und Beurteilung des Akteurverhaltens kann nur auf der Basis des damaligen Wissensstandes erfolgen. Ausgangspunkt der Ausführungen bildet die Erkenntnis, dass die Entstehung von Abfällen aus ökonomischer Perspektive trotz der volkswirtschaftlich unerwünschten Folgen keinesfalls vollständig vermieden, sondern auf ein volkswirtschaftlich optimales Ausmass reduziert werden sollte. Im Rahmen der Abfallpolitik können grundsätzlich ordnungsrechtliche, ökonomische und suasive Instrumente zur Anwendung kommen, die zunächst kurz in ihrer grundsätzlichen Funktionsweise skizziert und anhand ausgewählter Kriterien beurteilt werden. Anschliessend werden die jeweiligen abfallpolitischen Ausgestaltungsmöglichkeiten der einzelnen Instrumente vorgestellt und beurteilt. Dabei kann als Ergebnis dieser theoretischen Analyse festgehalten werden, dass der Einsatz ökonomischer Instrumente in der Abfallpolitik der Anwendung ordnungsrechtlicher Instrumente prinzipiell überlegen ist.

Dennoch wurde in einer der zentralen abfallpolitischen Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft, der Verpackungsrichtlinie, die allseits geforderte Neuorientierung hin zum Einsatz ökonomischer Instrumente nicht vollzogen. In den beiden folgenden Teilen III und IV dieser Arbeit wird im Rahmen einer positiven Analyse dieser (scheinbaren) Unstimmigkeit am Fallbeispiel der Verpackungsrichtlinie nachgegangen und damit ein Erklärungsbeitrag zu der Frage geleistet, wie Umweltpolitik in der Europäischen Gemeinschaft gemacht wird. Auf der Basis der Ökonomischen Theorie der Politik wird hierfür in **Teil III** ein eigener Analyserahmen entwickelt. Ausgangspunkt ist die Annahme, dass die Ausgestaltung der Institutionen des politischen Systems der Gemeinschaft Auswirkungen auf den politischen Prozess und die verabschiedeten Politikinhalte hat. Entsprechend werden die relevanten Institutionen, die als Restriktion den Handlungsspielraum der gemeinschaftlichen Akteure bestimmen, identifiziert und analysiert. Vor dem Hintergrund dieser Charakterisierung des Handlungsspielraums der gemeinschaftlichen Akteure werden jeweils Hypothesen über die von ihnen vermutlich verfolgten Ziele und über ihr vermutliches Verhalten im Zusammenhang mit den Verhandlungen zur Verpackungsrichtlinie gebildet.

Im Rahmen einer Fallstudie werden diese Hypothesen in *Teil IV* durch die Analyse des Verhandlungsprozesses zur Verabschiedung der Verpackungsrichtlinie einem ersten Test unterzogen. Als Untersuchungsmethode wird die Verlaufsanalyse gewählt, die das Akteurverhalten und die Entscheidungsverläufe im Zeitablauf chronologisch nachvollzieht. Die Analyse konzentriert sich dabei auf das Verhalten der Akteure im Hinblick auf die Auswahl und Ausgestaltung des abfallpolitischen Instrumentariums zur Abfallvermeidung. Das beobachtbare Verhalten der Akteure wird mit den Hypothesen aus Teil III verglichen. Grundsätzlich besteht dabei das methodische Problem, dass beobachtetes Verhalten vielfältig interpretiert werden kann. Eine eindeutige Kausalität zwischen Motivation und Restriktionen einerseits und Verhalten andererseits ist oft nicht ohne weiteres herzuleiten. Erschwerend kommen auf der Gemeinschaftsebene die Vielzahl der Akteure, die komplizierten Rechtsetzungsverfahren und der Ausschluss der Öffentlichkeit von den Verhandlungen hinzu. Diese Problematik wird in dieser Arbeit allerdings abgeschwächt: Denn die Analyse basiert – neben den offiziellen Dokumenten der Gemeinschaft und der vorhandenen Sekundärliteratur – vor allem auf der Auswertung unveröffentlichter Originaldokumente der gemeinschaftlichen Akteure, die üblicherweise nicht zugänglich sind. Abschliessend kann festgestellt werden, dass die Ergebnisse dieses Tests den Hypothesen nicht widersprechen, so dass man vorerst bei den Hypothesen bleiben und sie auf weitere Gebiete der gemeinschaftlichen Umweltpolitik anwenden kann.

# **TEIL I: GRUNDLAGEN**

Idealtypischerweise gibt es 'in der Natur' keine Abfälle. Hingegen ist die Entstehung von Abfällen bei menschlicher Aktivität auf unserem Zivilisationsniveau unvermeidlich. Dabei variiert sowohl die Art als auch die Menge der anfallenden Abfälle in Abhängigkeit von Technologie, Recht, Organisation und relativen Preisen in weiten Grenzen. Hier greift dann die Umweltpolitik ein, um den Anfall von Abfällen gesellschaftlich zu optimieren.<sup>4</sup> Vor diesem Hintergrund werden in Teil I dieser Arbeit die Grundlagen für das naturwissenschaftliche und ökonomische Verständnis von Abfällen gelegt. Der Abfallbegriff wird dabei vorerst im umgangssprachlichen Sinne gebraucht, d.h. unter Abfall soll etwas für den Besitzer Nutzloses und Unbrauchbares verstanden werden.<sup>5</sup> Im ersten Kapitel werden zunächst die naturwissenschaftlichen Aspekte des Abfallbegriffs betrachtet. Auf der Basis der naturwissenschaftlichen Erklärung der Abfallentstehung werden die Merkmale des Abfallbegriffs aus naturwissenschaftlicher Sicht zusammengefasst (Kapitel 1.1). Darauf aufbauend werden die zum Verständnis der Abfallproblematik wichtigen naturwissenschaftlichen Gesetze zur Abfallentstehung erläutert (Kapitel 1.2) und anschliessend die wichtigsten Punkte dieses Kapitels zusammengefasst (Kapitel 1.3). Im zweiten Kapitel werden dann die ökonomischen Aspekte des Abfallbegriffs beleuchtet. Dazu wird zunächst die Bedeutung der naturwissenschaftlichen Gesetze zur Abfallentstehung für ökonomische Prozesse erläutert (Kapitel 2.1). Im Anschluss daran wird der Prozess der Abfallentstehung im Unternehmens- und Haushaltssektor analysiert, um die jeweiligen Determinanten herauszuarbeiten, die die Art und Menge der anfallenden Abfälle beeinflussen (Kapitel 2.2 und Kapitel 2.3). An diesen Determinanten können dann umweltpolitische Massnahmen ansetzen, um den Anfall von Abfällen gesellschaftlich zu optimieren. Abschliessend werden die wichtigsten Merkmale des ökonomischen Abfallbegriffs zusammengefasst (Kapitel 2.4).

## **1 Naturwissenschaftliche Aspekte des Abfallbegriffs**

### **1.1 Naturwissenschaftliche Erklärung der Abfallentstehung**

Das Verständnis für die Stoff- und Energieflüsse innerhalb der natürlichen Umwelt<sup>6</sup> ist wichtig, um einerseits die mit der Einleitung von Abfällen in die Umweltmedien Boden, Wasser und Luft verbundenen Probleme für die Umwelt zu verstehen und andererseits umweltverträglichere Wege für

---

<sup>4</sup> Vgl. hierzu Teil II.

<sup>5</sup> Eine präzisere Definition des Abfallbegriffs aus naturwissenschaftlicher und ökonomischer Sicht wird im Folgenden noch erarbeitet.

<sup>6</sup> Zur natürlichen Umwelt gehören die Umweltmedien Boden, Wasser und Luft sowie die Gesamtheit der Lebewesen. Vgl. Sachverständigenrat für Umweltfragen (1991), S. 33f. Wird im Folgenden von Umwelt gesprochen, soll darunter der hier definierte Begriff der natürlichen Umwelt verstanden werden.

den Umgang mit Abfällen zu finden.<sup>7</sup> Da eine Analyse der Funktionszusammenhänge der gesamten natürlichen Umwelt im Rahmen dieser Arbeit zu komplex ist, soll hier stellvertretend eine kleinere Einheit betrachtet werden: das Ökosystem. Grundsätzlich wird unter einem Ökosystem eine räumlich abgegrenzte funktionelle Einheit (z.B. ein Teich) aus Organismen und deren Umwelt (Lebensraum) verstanden.<sup>8</sup>

Vereinfachend lassen sich Ökosysteme in natürliche und anthropogene Ökosysteme einteilen.<sup>9</sup> Als Unterscheidungsmerkmal wird hierbei der Grad menschlicher Einflussnahme in das Funktionsgefüge des Ökosystems herangezogen: Natürliche Ökosysteme sind idealtypischerweise von Menschen unbeeinflusst, wohingegen anthropogene Ökosysteme entscheidend von Menschen geprägt oder gar von ihnen angelegt oder gesteuert sind. Im Folgenden werden natürliche und anthropogene Ökosysteme unter dem Aspekt der Abfallentstehung näher analysiert.

### **1.1.1 Natürliche Ökosysteme**

Natürliche Ökosysteme sind sich selbst organisierende und erhaltende Einheiten, die in der Regel aus den Organismengruppen Produzenten, Konsumenten<sup>10</sup> und Destruenten bestehen<sup>11</sup>. Wie bereits erwähnt, sind natürliche Ökosysteme idealtypischerweise in ihrer Struktur von Menschen unbeeinflusst. Menschen spielen allenfalls die gleiche Rolle wie Tiere.<sup>12</sup> Abbildung 1 stellt – in starker Vereinfachung – ein natürliches Ökosystem mit seinen Stoffströmen dar.

---

<sup>7</sup> Vgl. Bradshaw, A.D. (1992), S. 7.

<sup>8</sup> Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.) (1993), S. 172.

<sup>9</sup> Für diese Unterscheidung vgl. Bick, Hartmut (1993), S. 72f.

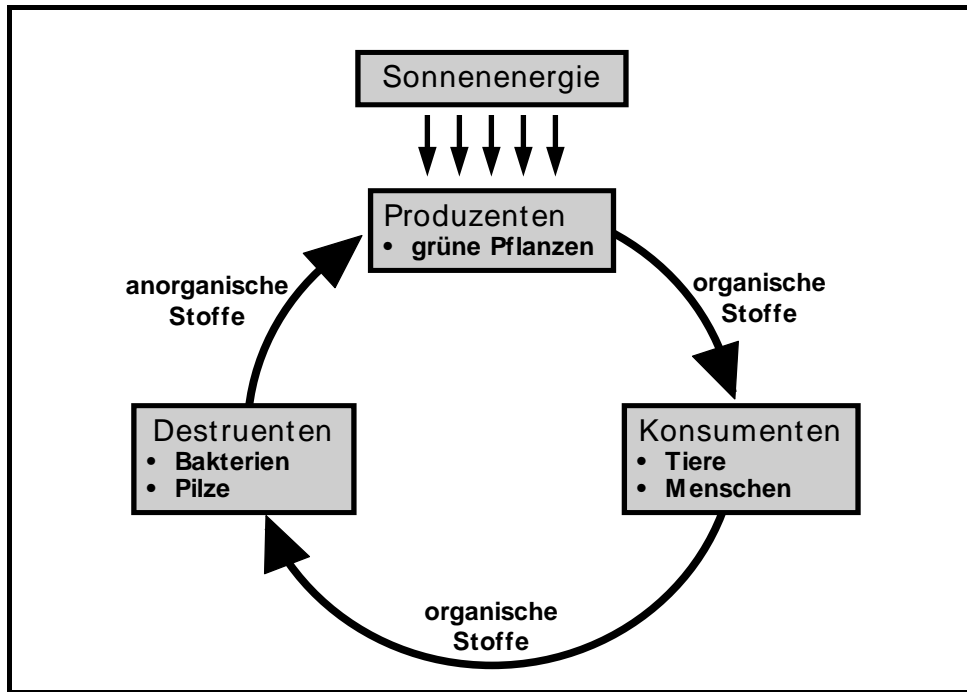
<sup>10</sup> Die Begriffe Produzenten und Konsumenten sind in diesem Zusammenhang nicht mit der umgangssprachlichen (ökonomischen) Bedeutung zu verwechseln, bei der die Produzenten Güter herstellen und die Konsumenten Güter verwenden. Vgl. hierzu auch Haber, Wolfgang (1993), S. 16.

<sup>11</sup> Vgl. Haber, Wolfgang (1993), S. 15, Odum, Eugene P. (1980), S. 30.

<sup>12</sup> Vgl. Bick, Hartmut (1993), S. 72.



Abbildung 1: Stark vereinfachte Darstellung eines natürlichen Ökosystems und seiner Stoffströme



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Sachverständigenrat für Umweltfragen (1991), S. 23, Haber, Wolfgang (1993), S. 15f. sowie, Eugene P. (1980), S. 30.

Die **Produzenten** eines Ökosystems sind grüne Pflanzen, die als einzige Lebewesen in der Lage sind, aus Sonnenenergie und anorganischen Stoffen organische Stoffe aufzubauen.<sup>13</sup> Zu den **Konsumenten** zählen Tiere und Menschen, die zur Erhaltung ihrer Lebensfunktionen auf die Zufuhr der von den Produzenten hervorgebrachten organischen Stoffe angewiesen sind. Diese organischen Stoffe können aus dem Output der Produzenten bestehen, können aber auch die Produzenten selber oder andere Konsumenten umfassen. Die **Destruenten**, zu denen die Organismen der Bodennahrungskette wie z.B. bestimmte Bakterien und Pilze zählen<sup>14</sup>, zerlegen den organischen Output<sup>15</sup> der Produzenten und Konsumenten in anorganische Stoffe. Diese anorganischen Stoffe werden dann von den Produzenten in organische Stoffe umgewandelt, womit sich der Stoffkreislauf des natürlichen Ökosystems schließt.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Die Unterscheidung zwischen organischen und anorganischen Stoffen ist historisch begründet. Früher ging man davon aus, dass im Gegensatz zu den anorganischen Stoffen die organischen Stoffe nur von Lebewesen (Organismen) hergestellt werden können. Nachdem die Herstellung von organischen Stoffen aber auch ohne Zutun eines Lebewesens gelang, hat man der Einfachheit halber diese Unterscheidung dennoch beibehalten. Zu den organischen Stoffen zählen z.B. Fette und Eiweiße, wobei z.B. Wasser und Kohlendioxid zu den anorganischen Stoffen gezählt werden. Vgl. Falbe, Jürgen / Regitz, Manfred (Hrsg.) (1991), S. 313ff., Christen, Hans Rudolf (1984), S. 333f. sowie Odum, Eugene P. (1980), S. 31.

<sup>14</sup> Für eine Aufzählung weiterer Organismen, die zu den Destruenten zählen, vgl. Klötzli, Frank A. (1993), S. 272.

<sup>15</sup> Dieser organische Output besteht aus Exkrementen, abgestossenen Pflanzen- oder Körperteilen und toten Körpern. Vgl. Haber, Wolfgang (1993), S. 15.

<sup>16</sup> Vgl. Odum, Eugene P. (1980), S. 30, Bick, Hartmut (1993), S. 24, Klötzli, Frank A. (1993), S. 272 sowie Haber, Wolfgang (1993), S. 15. Neben den organischen Stoffen benötigen Konsumenten und Destruenten auch anorganische Stoffe (z.B. Wasser), was jedoch vereinfachend in Abbildung 1 nicht dargestellt wird.

Die einzelnen Organismen eines natürlichen Ökosystems können als individuelle Input–Output–Systeme verstanden werden.<sup>17</sup> Zum Erhalt ihrer lebenswichtigen Funktionen werden nämlich Stoffe als Input benötigt und gleichzeitig werden wieder Stoffe als Output in das Ökosystem abgeben. Dieser Output kann als **Abfall** – im Sinne von etwas für den Besitzer Nutzlosem und Unbrauchbarem – für dieses Lebewesen und alle anderen Lebewesen der gleichen Organismenart bezeichnet werden. Bezogen auf das ganze Ökosystem kann man aber nicht ohne weiteres von Abfall sprechen. Denn der Abfall des einen Lebewesens stellt für eine andere Organismenart des gleichen Ökosystems einen lebensnotwendigen Input dar.<sup>18</sup> Die Stoffe werden idealtypisch in einem geschlossenen Kreislauf geführt.

So vollzieht sich in natürlichen Ökosystemen in einem komplizierten Kreislauf zwischen Produzenten, Konsumenten und Destruenten eine vollständige Stoffverwertung<sup>19</sup>. Halten sich zu einem bestimmten Zeitpunkt Abfallproduktion und Abfallverarbeitung qualitativ und quantitativ genau die Waage, spricht man von einem Gleichgewicht des natürlichen Ökosystems.<sup>20</sup> Da die Stoffverwertung eines natürlichen Ökosystems nur auf eine bestimmte Qualität und Quantität an Stoffen ausgerichtet ist<sup>21</sup>, kann bereits eine kleine Störung<sup>22</sup> der Stoffkreisläufe (z.B. ein plötzlicher Kälteeinbruch) das natürliche Ökosystem aus einem bestehenden Gleichgewicht bringen. Grundsätzlich sind natürliche Ökosysteme aufgrund ihrer Regulationsfähigkeit in der Lage, Störungen zu korrigieren und wieder ein Gleichgewicht zu erreichen. Dies gelingt allerdings nur dann, wenn die ökosystemprägenden Umweltfaktoren – insbesondere die Klimafaktoren – konstant bleiben und es sich bei den Störungen um systemtypische Störungen (z.B. jahreszeitbedingte Entlaubung von Bäumen etc.) und nicht um andersartige, menschliche Eingriffe (z.B. Strassenbau, Flussbegradigungen usw.) handelt. Im Fall solcher Eingriffe kommt es in der Regel nicht mehr zur Wiederherstellung des ursprünglichen Gleichgewichts, das bestehende Ökosystem kann völlig zerstört werden.<sup>23</sup>

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass in einem idealtypischen natürlichen Ökosystem alle Outputs wieder als Inputs verwertet werden, so dass es bezogen auf das natürliche Ökosystem insgesamt keine Abfälle gibt.

---

<sup>17</sup> Vgl. Haber, Wolfgang (1993), S. 12.

<sup>18</sup> Vgl. Sachverständigenrat für Umweltfragen (1991), S. 22f., Cansier, Dieter (1993), S. 3.

<sup>19</sup> Unter Verwertung soll hier zunächst die Nutzung eines Outputs als Input verstanden werden.

<sup>20</sup> Vgl. Aktion Saubere Schweiz (Hrsg.) (1989), S. 123.

<sup>21</sup> Vgl. Sachverständigenrat für Umweltfragen (1991), S. 23.

<sup>22</sup> Eine Störung wird hier als eine Abweichung von den Normalwerten der ökologischen Faktoren (Klima, Bodeneigenschaften, Licht usw.) eines Ökosystems verstanden, die zu dauerhaften oder vorübergehenden Veränderungen führt. Vgl. Bick, Hartmut (1993), S. 43f.

<sup>23</sup> Vgl. Bick, Hartmut (1993), S. 42ff. und S. 73.

### 1.1.2 Anthropogene Ökosysteme

Im Gegensatz zu den natürlichen Ökosystemen sind anthropogene Ökosysteme dadurch gekennzeichnet, dass Menschen in das Funktionsgefüge des betreffenden Ökosystems eingreifen. Anthropogene Ökosysteme sind entscheidend von Menschen geprägt, im Extremfall sogar von ihnen angelegt und gesteuert.<sup>24</sup> Trotz der scheinbaren Loslösung von der Natur bleibt der Mensch jedoch ein Konsument, der an den Produzenten–Konsumenten–Destruenten–Kreislauf des natürlichen Ökosystems gebunden ist, auch wenn er nicht mehr in einem solchen lebt.<sup>25</sup>

In natürlichen Ökosystemen stellt der Abfall der einen Organismenart den lebensnotwendigen Input für eine andere Organismenart des gleichen Ökosystems dar. Im Zusammenhang mit menschlichen Abfällen müssen in anthropogenen Ökosystemen zwei Fälle unterschieden werden. Handelt es sich bei den menschlichen Abfällen um natürliche Stoffe, die der Art nach bereits im natürlichen Ökosystem vorzufinden sind (wie z.B. Ausscheidungen, Haare, Speisereste usw.), können diese wie schon im natürlichen Ökosystem bis zu einer bestimmten Menge ohne Störung des Ökosystems in den Stoffkreislauf integriert werden. In diesem Fall können die menschlichen Abfälle wieder als Inputs verwertet werden, so dass der Stoffkreislauf geschlossen und ein Gleichgewicht des Ökosystems erhalten bleibt. In Bezug auf das anthropogene Ökosystem kann dann nicht von Abfall gesprochen werden.

Wird jedoch die Absorptionsfähigkeit des betreffenden Ökosystems überschritten, können die natürlichen Abfallstoffe nicht mehr im vollen Umfang als Inputs verwertet werden.<sup>26</sup> Auch wenn natürliche, aber ökosystemfremde oder synthetische Abfallstoffe in den Stoffkreislauf des anthropogenen Ökosystems eingeleitet werden, können diese nicht in den Stofffluss integriert, d.h. wieder als Inputs verwertet werden. Das Ökosystem befindet sich nicht mehr im Gleichgewicht, der Stoffkreislauf geht von einem geschlossenen zu einem offenen Kreislauf über.<sup>27</sup> In diesem Fall kann nicht mehr nur in Bezug auf den Menschen, sondern auch in Bezug auf das anthropogene Ökosystem von der Entstehung von Abfällen im Sinne von etwas Unbrauchbaren und Nutzlosen gesprochen werden.

---

<sup>24</sup> Vgl. Bick, Hartmut (1993), S. 72. Die stärkste Form der menschlichen Beeinflussung von Ökosystemen findet sich in sogenannten urban-industriellen Ökosystemen, in denen mittlerweile die Mehrheit der Menschen lebt. In diesen Ökosystemen gibt es keine natürlichen Stoffkreisläufe mehr. Für weitere Merkmale urban-industrieller Ökosysteme vgl. Bick, Hartmut (1993), S. 72.

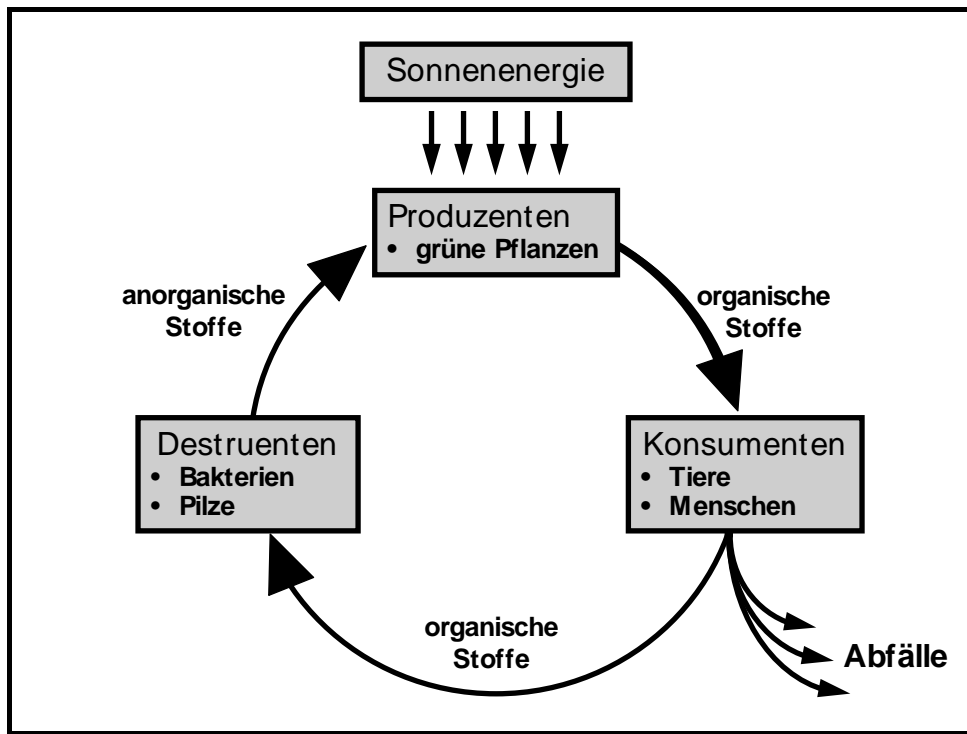
<sup>25</sup> Vgl. Haber, Wolfgang (1993), S. 21.

<sup>26</sup> So führt beispielsweise erst die übermäßige Einleitung biologisch abbaubarer Stoffe zu einer Verringerung des Sauerstoffgehaltes eines Gewässers. Vgl. Cansier, Dieter (1993), S. 3. Sinkt der Sauerstoffgehalt unter ein bestimmtes Niveau, ersticken die in dem Gewässer lebenden Fische.

<sup>27</sup> Die Frage, unter welchen Bedingungen ein anthropogenes Ökosystem mit der Zeit durch seine Regulationsfähigkeit in der Lage ist, wieder zu einem Gleichgewicht zu finden, kann im Rahmen dieser Arbeit nicht beantwortet werden.

Abbildung 2 stellt – in stark vereinfachter Form – die Stoffströme eines anthropogenen Ökosystems dar.

Abbildung 2: Stark vereinfachte Darstellung eines anthropogenen Ökosystems und seiner Stoffströme



Quelle: Eigene Darstellung

Der Mensch schafft durch sein Handeln neue, von der Natur nicht vorgesehene Öffnungen in den Stoffkreisläufen<sup>28</sup>, die Lebensraum und Funktionsbedingungen der Ökosysteme verändern<sup>29</sup>. Diese Abkoppelung des Menschen von den natürlichen Stoffkreisläufen ist durch zunehmende lokale Stoffanreicherungen, wie sie in der Natur nicht vorkommen, durch steigende Stoffumwandlung und durch eine Ausweitung und Beschleunigung des Stoffumsatzes gekennzeichnet.<sup>30</sup> Als Folge dieser Abkoppelung treten durch die wiederholte Überforderung der natürlichen Absorptions- und Verwertungsfähigkeiten der Umwelt Schäden auf, die wiederum negative Auswirkungen auf Umwelt und Mensch haben können. Hierdurch wird deutlich, dass Abfälle zum Problem für das anthropogene Ökosystem werden können. Aber erst die spürbaren Schäden scheinen die Menschen zu veranlassen, Abfälle bewusst in ihre Entscheidungen miteinzubeziehen.<sup>31</sup>

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass in anthropogenen Ökosystemen nicht alle menschlichen Outputs wieder als Input verwertet werden können. Im Gegensatz zu natürlichen Ökosystemen ist

<sup>28</sup> Vgl. Klötzli, Frank A. (1993), S. 226.

<sup>29</sup> Vgl. Cansier, Dieter (1993), S. 3.

<sup>30</sup> Vgl. ausführlich Sachverständigenrat für Umweltfragen (1991), S. 24ff.

<sup>31</sup> Vgl. Sachverständigenrat für Umweltfragen (1991), S. 24.

demnach in anthropogenen Ökosystemen der Begriff Abfall – im Sinne von etwas Unbrauchbarem und Nutzlosem – eine Selbstverständlichkeit.<sup>32</sup>

### 1.1.3 Naturwissenschaftliche Merkmale von Abfällen

Nachdem in den vorigen Abschnitten die Entstehung von Abfällen in natürlichen und anthropogenen Ökosystemen erklärt wurde, werden jetzt die Merkmale des Abfallbegriffs aus naturwissenschaftlicher Sicht zusammengefasst: Ein erstes Merkmal des Abfalls aus naturwissenschaftlicher Perspektive ist, dass er als Output anthropogener Prozesse in anthropogenen Ökosystemen entsteht. Als zweites Merkmal ist festzuhalten, dass der Abfall zwar dem Ökosystem überlassen wird, sich aber nicht in die natürlichen Stoffkreisläufe des Ökosystems integrieren lässt. Dies kann Folge einer quantitativen Überforderung des natürlichen Stoffkreislaufes durch Einleitung zu grosser Mengen natürlicher, im Ökosystem vorkommender Stoffe sein oder aber Folge einer qualitativen Überforderung des Stoffkreislaufes durch Einleitung ökosystemfremder (natürlicher oder synthetischer) Stoffe sein. Drittes Merkmal von Abfällen ist, dass als Konsequenz einer solchen quantitativen und/oder qualitativen Überforderung Störungen der natürlichen Stoffkreisläufe auftreten. Können diese Störungen durch die Regulationsfähigkeit des Ökosystems nicht beseitigt werden, kann dies zu schwerwiegenden Schädigungen bis hin zur Zerstörung des Ökosystems führen.

Abfälle sind also als Output anthropogener Prozesse in anthropogenen Ökosystemen zu charakterisieren, die sich nicht in den natürlichen Stoffkreislauf des Ökosystems integrieren lassen und deshalb zu Störungen des Ökosystems führen.

## 1.2 Naturwissenschaftliche Gesetze zur Abfallentstehung

Nachdem gezeigt wurde, wie Abfälle durch anthropogene Prozesse entstehen können, soll an dieser Stelle erklärt werden, auf welche Art und Weise die Entstehung von und der Umgang mit Abfällen durch naturwissenschaftliche Gesetze determiniert ist. In diesem Zusammenhang sind der erste und zweite Hauptsatz der Thermodynamik<sup>33</sup> von entscheidender Bedeutung.<sup>34</sup>

Das *Gesetz von der Erhaltung der Materie* (erster Hauptsatz der Thermodynamik) besagt, dass die Quantität der Materie in einem geschlossenen System immer konstant bleibt. Materie kann demnach

---

<sup>32</sup> Vgl. Sachverständigenrat für Umweltfragen (1991), S. 23f.

<sup>33</sup> Die Thermodynamik ist „die Lehre v. den durch Zufuhr u. Abgabe v. Wärmeenergie verursachten (...) Zustandsänderungen sowie v. Systemgleichgewichten innerhalb definierter Stoffmengen.“ Herder (Hrsg.) (1979), S. 217.

<sup>34</sup> Die Thermodynamischen Gesetze wurden ursprünglich für Energie aufgestellt, sind aber auch auf Materie anwendbar. Vgl. anstatt vieler Heller, Peter W. (1989), S. 68. „Als Materie wird alles bezeichnet, was eine Masse und Raumfüllung hat. Materie liegt entweder als homogener Stoff oder als Stoffmischung vor.“ Sachverständigenrat für Umweltfragen (1991), S. 19.

weder erzeugt noch zerstört werden, sondern lediglich in einen anderen qualitativen Zustand umgewandelt werden. Wenn die Erde als ein geschlossenes System betrachtet werden kann<sup>35</sup>, bleiben alle Materienmengen, die ihr einmal entnommen worden sind, in irgendeiner Form an irgendeinem Ort erhalten.<sup>36</sup> Wenn nun Materie nicht zerstört werden kann, stellt sich die Frage, wieso man sich dennoch stets über eine Erschöpfung der natürlichen Ressourcen<sup>37</sup> Gedanken macht. Die Antwort auf diese Frage gibt das Entropiegesetz.

Das **Entropiegesetz** (zweiter Hauptsatz der Thermodynamik) beschreibt die Tatsache, dass in einem geschlossenen System durch natürliche und anthropogene Prozesse die vorhandene Materie irreversibel von einem Zustand hoher Ordnung in einen Zustand niedriger Ordnung versetzt wird.<sup>38</sup> Ein Mass zur Beschreibung dieser Ordnungszustände ist die Entropie: Niedrige Entropie ist durch einen Zustand hoher Ordnung gekennzeichnet und umgekehrt ist hohe Entropie durch einen Zustand niedriger Ordnung charakterisiert.<sup>39</sup> Da mit jedem Prozess die Entropie irreversibel zunimmt, kann die Entropie in einem geschlossenen System niemals abnehmen. Nur wenn man das geschlossene System öffnet und von aussen Energie zuführt, kann die Entropie von Stoffen herabgesetzt werden.<sup>40</sup> Da Stoffe hoher Entropie, d.h. hoher Vermischung und Unordnung, wie sie für Abfälle typisch ist, nur schwer für menschliche Nutzungen verfügbar gemacht werden können, erklärt sich, warum man trotz der Gültigkeit des Gesetzes von der Erhaltung der Materie davon spricht, dass natürliche Ressourcen erschöpft werden können.<sup>41</sup>

### 1.3 Zusammenfassung

In diesem Kapitel wurden die naturwissenschaftlichen Grundlagen für die ökonomische Betrachtung von Abfällen aufgezeigt. Stellen Abfälle in natürlichen Ökosystemen im Prinzip kein Problem dar, weil sie in den natürlichen Stoffkreisläufen verwertet werden können, können Abfälle in anthropogenen Ökosystemen erheblichen Störungen der natürlichen Stoffkreisläufe zur Folge haben. Dabei verdeutlichen der erste und zweite Hauptsatz der Thermodynamik die Folgen menschlichen Umgangs mit Stoffen: Alle einmal der Erde entnommen Materienmengen bleiben in irgendeiner Form an irgendeinem Ort erhalten, werden aber im Verlauf der anthropogenen Prozesse zu Abfall.

---

<sup>35</sup> Im Hinblick auf die Materie wird die Erde in der Regel als ein geschlossenes System betrachtet. Vgl. z.B. Weiland, Raimund (1992), S. 459, Cansier, Dieter (1993), S. 7 oder auch Stumm, Werner / Davis, Joan (1974), S. 31.

<sup>36</sup> Vgl. Hecht, Dieter (1988), S. 10.

<sup>37</sup> Zu den natürlichen Ressourcen zählen „durch den Menschen weitgehend unveredelte lebende wie tote Materie oder Energie (...). Endres, Alfred / Querner, Immo (1993), S. 1.

<sup>38</sup> Ein Beispiel: in den alten Bundesländern der Bundesrepublik Deutschland wurden nur durch Abrieb jährlich rund 40.000 t Reifenmaterial auf den Strassen verteilt. Vgl. Eichele, G. (1989), S. 331.

<sup>39</sup> Für verschiedene Anwendungsebenen des Entropiekonzeptes vgl. Zimmermann, Horst (1993), S. 76ff.

<sup>40</sup> Vgl. Stumm, Werner / Davis, Joan (1974), S. 32.

<sup>41</sup> Für die Bedeutung der Thermodynamischen Gesetze für ökonomische Prozesse vgl. Teil I, Kapitel 2.1.

## 2     **Ökonomische Aspekte des Abfallbegriffs**

In diesem Kapitel werden die wesentlichen ökonomischen Aspekte der *Entstehung* von Abfällen in anthropogenen Ökosystemen dargestellt. Auf dieser Grundlage soll dann der ökonomische Abfallbegriff präzisiert werden. Einleitend wird dazu zunächst in Kapitel 2.1 die Bedeutung der Thermodynamischen Gesetze für ökonomische Prozesse verdeutlicht. Daran anschliessend beschreibt Kapitel 2.2 den Prozess der Abfallentstehung im Unternehmenssektor. Kapitel 2.3 stellt analog zum Unternehmenssektor den Prozess der Abfallentstehung im Haushaltssektor dar. Kapitel 2.4 fasst dann die Merkmale des ökonomischen Abfallbegriffs zusammen.

### 2.1   **Bedeutung des ersten und zweiten Hauptsatzes der Thermodynamik für ökonomische Prozesse**

Das Gesetz von der Erhaltung der Materie hat in der ökonomischen Theorie seinen Niederschlag in dem von Ayres / Kneese entwickelten Konzept der Materialbilanz gefunden.<sup>42</sup> Beim Materialbilanzansatz werden die physischen Materienströme zwischen der natürlichen Umwelt und dem ökonomischen System in einer geschlossenen Volkswirtschaft quantitativ erfasst. Aufgrund der Gültigkeit des Gesetzes von der Erhaltung der Materie müssen dabei die Materienmengen, die der Umwelt entnommen und genutzt werden, gleich den Materienmengen sein, die wieder an die Umwelt zurückgegeben werden.<sup>43</sup> Boulding prägte für diese Sichtweise den Begriff der “Raumschiff-Ökonomie”: „The closed economy of the future might similarly be called the “spaceship“ economy, in which the earth has become a single spaceship, without unlimited reservoirs of anything, either for extraction or for pollution (...).“<sup>44</sup> Da die Summe der Materie konstant ist, können auch ökonomische Prozesse keine Materie produzieren oder konsumieren, sondern sie können lediglich Materie absorbieren und sie – in anderer Form – “wieder von sich geben“.<sup>45</sup>

Die Übertragung des Entropiegesetzes auf ökonomische Prozesse geht auf Georgescu-Roegen zurück<sup>46</sup>: Er wies als erster auf den entropischen Charakter der ökonomischen Prozesse hin.<sup>47</sup> „Vom Gesichtspunkt der Thermodynamik aus tritt Materie (...) in den ökonomischen Prozess in einem Zustand *niedriger Entropie* ein, und sie verlässt ihn in einem Zustand *hoher Entropie*.“<sup>48</sup> Dabei werden

---

<sup>42</sup> Vgl. hierzu Ayres, Robert U. / Kneese, Allen V. (1969), S. 45ff. Zur Kritik am Konzept der Materialbilanz vgl. Stephan, Gunter (1992), S. 328, Siegler, Heinz-Jürgen (1993), S. 78f.

<sup>43</sup> Vgl. Ayres, Robert U. / Kneese, Allen V. (1969), S. 47.

<sup>44</sup> Boulding, Kenneth E. (1966), S. 9.

<sup>45</sup> Vgl. Georgescu-Roegen, Nicholas (1974), S. 18.

<sup>46</sup> Vgl. z.B. Sachverständigenrat für Umweltfragen (1991), S. 30, Heller, Peter (1989), S. 69.

<sup>47</sup> Vgl. Georgescu-Roegen, Nicholas (1974), S. 23.

<sup>48</sup> Georgescu-Roegen, Nicholas (1974), S. 18. (Hervorhebungen im Original)

Stoffe niedriger Entropie wie beispielsweise Rohstoffe<sup>49</sup> im Hinblick auf ihre Verwendung in ökonomischen Prozessen positiv beurteilt, da sie ohne weitere Zufuhr von Energie unmittelbar genutzt werden können. Hingegen werden Stoffe hoher Entropie wie beispielsweise Abfälle im Hinblick auf ihre Verwendung in ökonomischen Prozessen negativ beurteilt.<sup>50</sup> Durch die erhöhte Vermischung der Stoffbestandteile wird nämlich die Verfügbarkeit der Stoffe<sup>51</sup> für den menschlichen Gebrauch herabgesetzt, so dass diese Stoffe nicht unmittelbar in ökonomischen Prozessen genutzt werden können. Erst durch den Einsatz zusätzlicher Energie können die Stoffe entmischt und damit in Stoffe höherer Entropie versetzt werden, die für ökonomische Prozesse nutzbar sind.<sup>52</sup>

Die folgende Abbildung 3 soll die Bedeutung der Thermodynamischen Gesetze für die ökonomischen Prozesse am Beispiel der Entropiegeschichte eines Produktes noch einmal zusammenfassend verdeutlichen. Die Entropiegeschichte soll dabei mit der Gewinnung des Rohstoffes (z.B. aus der Erde) beginnen und über die Rohstoffverarbeitung zu einem Produkt damit enden, dass das Produkt – unter noch näher zu bestimmenden Umständen – nach erfolgtem Gebrauch schliesslich zu Abfall wird.

---

<sup>49</sup> „Unter Rohstoffen (auch: Primärrohstoffen) versteht man alle unverarbeiteten Stoffe natürlicher Herkunft, die als Ausgangsstoffe für die Herstellung von Gegenständen und Anlagen für den menschlichen Bedarf dienen.“ Weber, Rudolf (1994), S. 272.

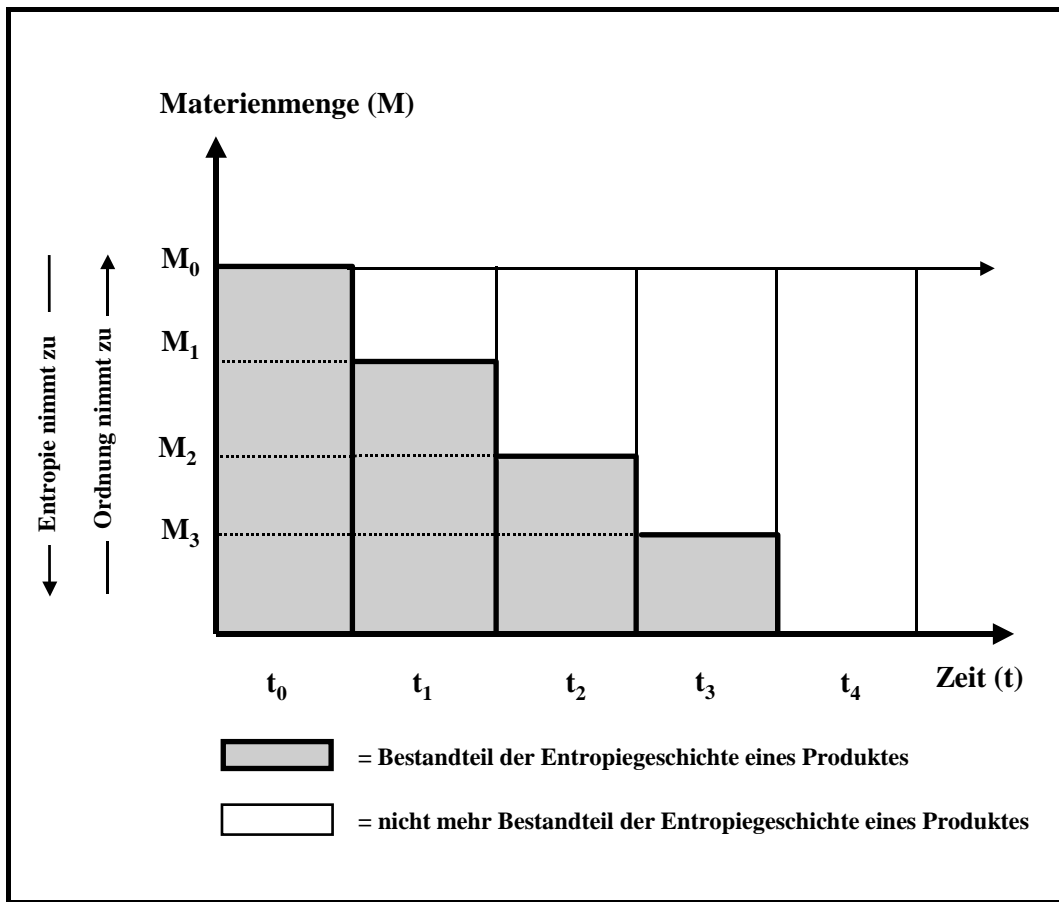
<sup>50</sup> Vgl. Stephan, Gunter (1992), S. 332.

<sup>51</sup> Die Verfügbarkeit eines Stoffes ist davon abhängig, wie eine bestimmte Stoffmenge räumlich verteilt ist. „Je feiner die Verteilung, um so geringer ist die Verfügbarkeit bzw. um so grösser ist der Aufwand zur Verfügbarmachung (...).“ Sachverständigenrat für Umweltfragen (1991), S. 29.

<sup>52</sup> Vgl. Stumm, Werner / Davis, Joan (1974), S. 32.



Abbildung 3: Bedeutung der Thermodynamischen Gesetze für ökonomische Prozesse am Beispiel der Entropiegeschichte eines Produktes



Quelle: In Anlehnung an Hecht, Dieter (1988), S. 12.

Es sei angenommen, dass zur Gewinnung eines bestimmten Rohstoffes in  $t_0$  die Materienmenge  $M_0$  aus der Erde entnommen wird. Bei der Rohstoffgewinnung aus dieser Materienmenge fallen gemäss dem Entropiegesetz in der Regel Stoffe an, die aufgrund ihrer hohen Entropie (niedrigen Ordnung) nicht mehr zur Verarbeitung im Produktionsprozess geeignet sind. Diese Stoffe ( $\overline{M_0 M_1}$ ) sind damit nicht mehr Bestandteil der Entropiegeschichte eines Produktes. In  $t_1$  steht deshalb nicht  $M_0$ , sondern nur die Menge  $M_1$  des gewünschten Rohstoffes mit niedriger Entropie für die Verarbeitung im Produktionsprozess zur Verfügung. Bei der Verarbeitung des Rohstoffes in  $t_2$  zu einem bestimmten Produkt entstehen wiederum Stoffe mit hoher Entropie ( $\overline{M_1 M_2}$ ), die nicht in dieses Produkt eingehen und damit aus der Entropiegeschichte des Produktes herausfallen. Das Produkt enthält deshalb lediglich die Materienmenge  $M_2$ . Die Materienmenge mit hoher Entropie, die nicht mehr Bestandteil der Entropiegeschichte des Produktes ist, erhöht sich damit auf  $\overline{M_0 M_2}$ . Auch beim Gebrauch des Produktes in  $t_3$  verringert sich (z.B. durch Abrieb) seine materielle Substanz weiter von  $M_2$  auf  $M_3$ .<sup>53</sup>

<sup>53</sup> Die Verringerung der materiellen Substanz des Hauptproduktes während des Gebrauchs muss nicht bei allen Gütern erfolgen. Vgl. hierzu Teil I, Kapitel 2.3.2.1.

Nach Verbrauch fällt dann in  $t_4$  auch die verbleibende Menge  $M_3$  des Produktes aus der Entropiegeschichte des Produktes heraus.<sup>54</sup> Damit ist am Ende die gesamte Materienmenge  $M_0$  aus der hier betrachteten Entropiegeschichte des Produktes ausgeschieden.

Die hier am Beispiel der Entropiegeschichte eines Produktes verdeutlichten Überlegungen können grundsätzlich auch auf andere ökonomische Prozesse übertragen werden. Gemäss dem Entropiegesetz wird mit jedem Prozess ein Teil der Materienmenge in einen Zustand höherer Entropie versetzt, der dann nicht mehr in ökonomischen Prozessen genutzt werden kann. Schliesslich wird irgendwann die gesamte Materienmenge nicht mehr in ökonomischen Prozessen nutzbar sein und – unter noch näher zu bestimmenden Umständen – zu Abfall. Da aufgrund des Gesetzes von der Erhaltung der Materie diese Materie erhalten bleibt, soll in den folgenden Abschnitten geklärt werden, welche Handlungsalternativen den Unternehmen bzw. Haushalten im Umgang mit dieser Materie zur Verfügung stehen und unter welchen Bedingungen die Materie aus ökonomischer Sicht als Abfall zu bezeichnen ist.

## **2.2 Abfallentstehung im Unternehmungssektor**

### **2.2.1 Charakteristika eines Unternehmens**

Grundsätzlich erfolgt die Produktion von Gütern in Unternehmen. Bei der Güterproduktion kann zwischen materiellen Gütern (Sachleistungen wie z.B. Autos, Bücher, Nahrungsmittel usw.) und immateriellen Gütern (Dienstleistungen wie z.B. Bank- und Versicherungsleistungen) unterschieden werden.<sup>55</sup> Die weitere Analyse in dieser Arbeit bleibt auf die Produktion materieller Güter beschränkt. Im Rahmen der Produktion materieller Güter (*Hauptprodukte*) werden Inputs in Form von Vorprodukten<sup>56</sup>, Roh- und Hilfsstoffen<sup>57</sup> sowie Energie und weiteren Produktionsfaktoren (Arbeit, Sachkapital und Boden) unter Anwendung einer bestimmten Technologie miteinander kombiniert. Die so erstellten Hauptprodukte können entweder (als Vorprodukte) für die Produktion anderer Hauptprodukte oder für die Endnachfrage der Konsumenten genutzt werden.<sup>58</sup>

---

<sup>54</sup> Vgl. Hecht, Dieter (1988), S. 12.

<sup>55</sup> Vgl. z.B. Schumann, Jochen (1992), S. 4.

<sup>56</sup> Zu den Vor- oder Zwischenprodukten zählen die Güter, die ein Unternehmen von einem anderen Unternehmen (oder anderen Unternehmensteilen) einer vorgelagerten Produktionsstufe bezieht. Vgl. Schumann, Jochen (1992), S. 6.

<sup>57</sup> Unter Hilfsstoffen sind die Stoffe zu verstehen, die zwar zur Produktion eines Gutes benötigt werden, ohne jedoch in das Produkt einzugehen. Vgl. Sutter, Hans (1991), S. 20.

<sup>58</sup> Vgl. Hecht, Dieter (1991), S. 29.

Wie üblich wird auch in dieser Arbeit angenommen, dass ein Unternehmen mit der Produktion eines Hauptproduktes das Ziel der Gewinnmaximierung verfolgt.<sup>59</sup> Der Gewinn ergibt sich dabei aus der Differenz zwischen den Erlösen aus dem Verkauf der produzierten Güter und den für die Produktion angefallenen Kosten.<sup>60</sup>

## 2.2.2 Rückstand als Vorstufe zum Abfall

### 2.2.2.1 Rückstandsentstehung

Bei der Produktion eines erwünschten Hauptproduktes fallen gewöhnlich auch unbeabsichtigt *Nebenprodukte* an. Ursachen der Entstehung solcher Nebenprodukte sind Naturgesetze (v.a. Entropiegesetz), die jeweils angewandte Technologie oder aber auch der Zufall (Unfälle und Ausschuss).<sup>61</sup> Gemäss dem Gesetz von der Erhaltung der Materie umfassen diese Nebenprodukte genau diejenigen Materiemengen, die zwar ursprünglich zur Hauptprodukterstellung in das ökonomische System eingebracht wurden, aber nicht in das Hauptprodukt eingehen.<sup>62</sup> Nebenprodukte, die zwangsläufig bei der Produktion des Hauptproduktes entstehen, werden in der Regel als Kuppelprodukte bezeichnet.<sup>63</sup> Sind diese Kuppelprodukte im Hinblick auf den eigentlichen Zweck der Produktion unerwünscht, werden sie in Anlehnung an Strebel im Folgenden als *Rückstände* bezeichnet.<sup>64</sup> Rückstände sollten definitionsgemäss vermieden werden. Einer solchen Vermeidung steht aber entgegen, dass bei Kuppelproduktion das Outputverhältnis zwischen Haupt- und Nebenprodukt – wenn überhaupt – nur in engen Grenzen zu verändern ist.<sup>65</sup> Über diese Grenzen hinaus ist eine Vermeidung der unerwünschten Rückstände nur durch Verminderung der Produktion des erwünschten Hauptproduktes möglich. Die Entstehung von Rückständen ist vom Produzenten demnach weder beabsichtigt noch erwünscht, wird aber in Kauf genommen, um das angestrebte Hauptprodukt zu realisieren.<sup>66</sup> Im Gegensatz dazu muss die Entstehung von Nebenprodukten, die *nicht*

---

<sup>59</sup> Vgl. Schumann, Jochen (1992), S. 136. Auf die Diskussion der Frage, ob Unternehmen den Gewinn über eine Periode oder möglicherweise über mehrere Perioden hinweg maximieren wollen, soll an dieser Stelle verzichtet werden. Neben dem Ziel der Gewinnmaximierung sind auch andere Zielsetzungen denkbar wie z.B. Absatzmaximierung bei vorgegebenem Mindestgewinn. Für die Aufzählung weiterer möglicher Unternehmensziele vgl. z.B. Woll, Artur (1987), S. 183.

<sup>60</sup> Vgl. Schumann, Jochen (1992), S. 136.

<sup>61</sup> Vgl. Hammann, Peter / Palupski, Rainer (1991), S. 256, Strebel, Heinz (1978), S. 844.

<sup>62</sup> Vgl. Sutter, Hans (1991), S. 20, Hecht, Dieter (1988), S. 15.

<sup>63</sup> „Produktionsprozesse, bei denen (...) zwangsläufig zwei oder mehr Produktarten hervorgehen, werden gewöhnlich als *Kuppel-* oder *Koppelproduktion*, daneben auch als *primär verbundene Produktion* bezeichnet.“ Riebel, Paul (1979), S. 1010. (Hervorhebungen im Original)

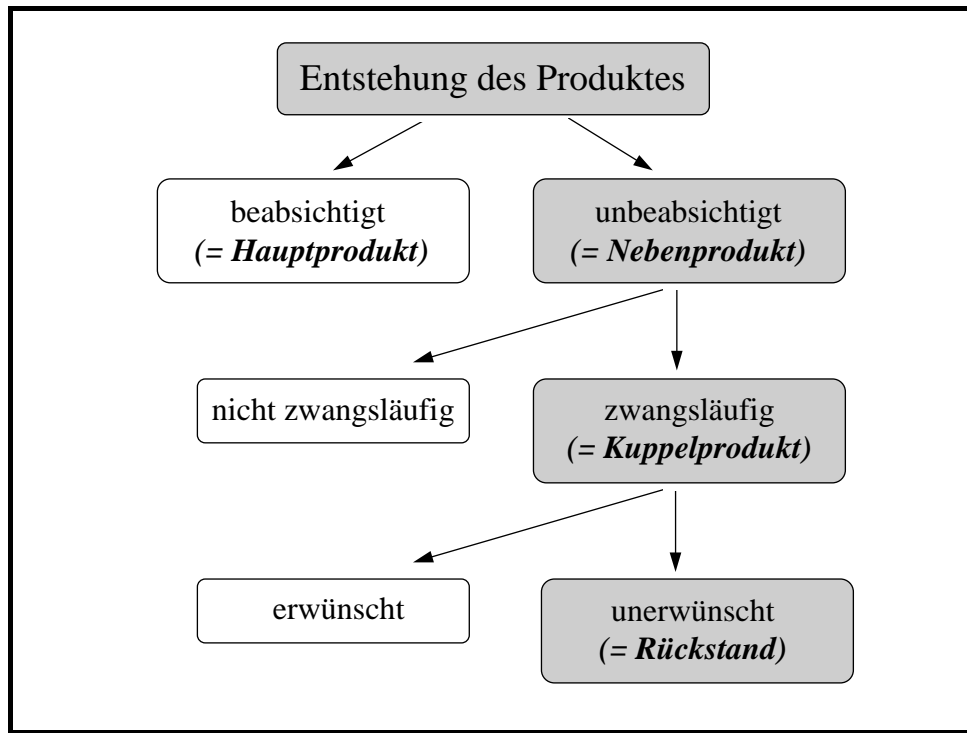
<sup>64</sup> Vgl. Strebel, Heinz (1978), S. 844. So auch Kleinaltenkamp, Michael (1985), S. 25 und Sachverständigenrat für Umweltfragen (1991), S. 24. Der Rückstandsbegriff wird in der Literatur nicht einheitlich verwandt. So verwenden beispielsweise Ayres / Kneese die Begriffe Rückstand und Abfall als Synonyme. Vgl. Ayres, Robert U. / Kneese, Allen V. (1969).

<sup>65</sup> Ist die Produktion beider Produkte nur in einem konstanten Mengenverhältnis möglich, spricht man von konstanter oder starrer Kuppelproduktion. Ist hingegen eine Variation des Outputverhältnisses möglich, spricht man von variabler oder elastischer Kuppelproduktion (z.B. kann durch Hinauszögern der Schlachtung von Schafen das Outputverhältnis Fleisch zu Wolle verändert werden). Vgl. Schmidtchen, Dieter (1980), S. 287, Riebel, Paul (1979), S. 1016f.

<sup>66</sup> Vgl. Hecht, Dieter (1991), S. 21, Kleinaltenkamp, Michael (1985), S. 24, Sachverständigenrat für Umweltfragen (1991), S. 110, Bunde, Jürgen / Zimmermann, Horst (1988), S. 175.

*zwangsläufig* mit der Produktion des erwünschten Hauptproduktes verbunden sind, nicht in Kauf genommen werden. Diese Nebenprodukte können für den Fall, dass ihre Entstehung unerwünscht ist, vermieden werden. Im Folgenden werden lediglich solche Nebenprodukte betrachtet, die im Rahmen der vorgestellten Klassifizierung als Rückstände, d.h. unerwünschte Kuppelprodukte, bezeichnet werden können. Die folgende Abbildung 4 stellt die eben erläuterten Zusammenhänge nochmals dar:

Abbildung 4: Zusammenhang zwischen Hauptprodukt, Nebenprodukt, Kuppelprodukt und Rückstand



Quelle: Eigene Darstellung

Die Art und Menge der Rückstände, die bei der Produktion eines bestimmten Hauptproduktes entstehen, hängt vom jeweils angewandten Produktionsprozess ab. Im Folgenden soll deshalb herausgearbeitet werden, welche Determinanten den Aktionsraum eines Unternehmens bei der Entscheidung für einen bestimmten Produktionsprozess im Einzelnen beschränken.

#### 2.2.2.2 Determinanten der Rückstandsentscheidung

Ein bestimmter Produktionsprozess wird durch

- die Art und Menge der Hauptprodukte,
- das angewandte Produktionsverfahren sowie
- die Art und Menge der Inputs<sup>67</sup>

näher charakterisiert. Diese Charakteristika des Produktionsprozesses determinieren unmittelbar die

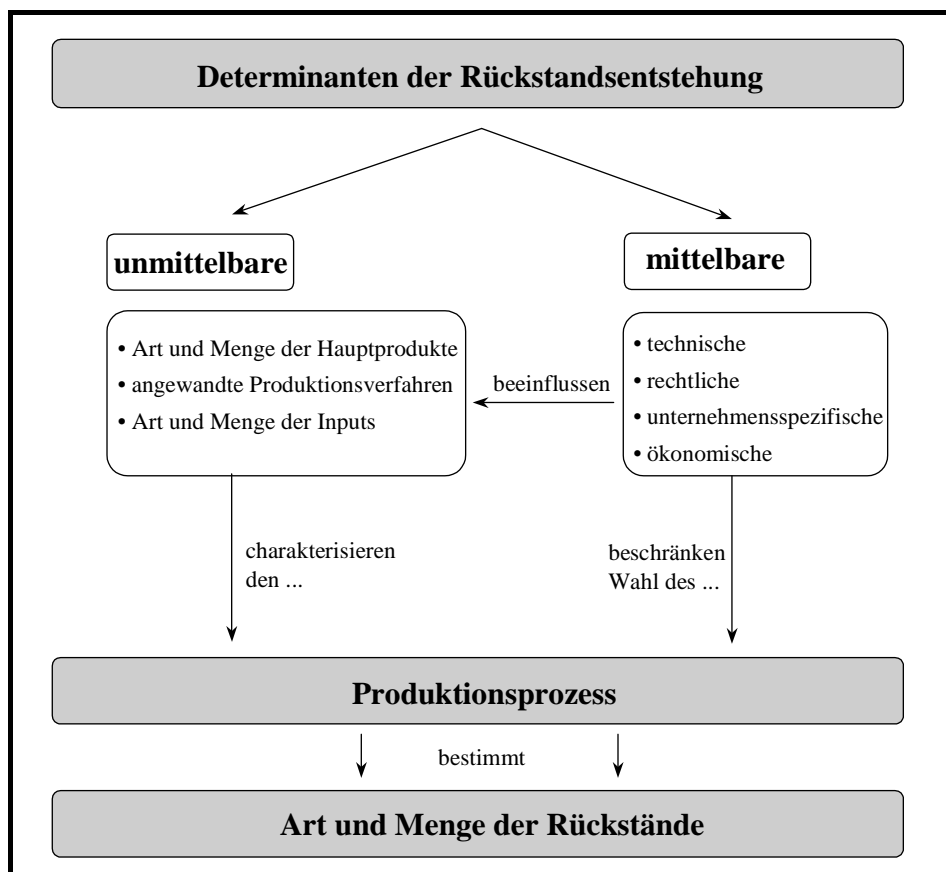
<sup>67</sup> Zu den Inputs zählen Vorprodukte, Roh- und Hilfsstoffe, Energie sowie Arbeit, Sachkapital und Boden.

Art und Menge der im Produktionsprozess entstehenden Rückstände. Sie werden deshalb nachfolgend als **unmittelbare Determinanten der Rückstandsentsstehung** bezeichnet. Dabei wird der Aktionsraum eines Unternehmens bei der Entscheidung, welcher Produktionsprozess letztlich angewandt werden kann, wiederum von:

- technischen,
- rechtlichen,
- unternehmensspezifischen und
- ökonomischen

Determinanten beschränkt.<sup>68</sup> Auch diese Determinanten haben Einfluss auf die Rückstandsentsstehung. Da sie jedoch lediglich mittelbar auf Art und Menge der entstehenden Rückstände wirken, werden sie im Folgenden als **mittelbare Determinanten der Rückstandsentsstehung** bezeichnet. Die folgende Abbildung 5 soll den Einfluss der mittelbaren und unmittelbaren Determinanten auf die Rückstandsentsstehung nochmals verdeutlichen.

Abbildung 5: Determinanten der Rückstandsentsstehung im Unternehmenssektor



Quelle: Eigene Darstellung

<sup>68</sup> Auf die naturgesetzliche Determinante der Rückstandsentsstehung, das Entropiegesetz, soll im Folgenden nicht weiter eingegangen werden, da sie bereits in Teil I, Kapitel 1.2. erläutert wurde.

Im Folgenden soll analysiert werden, wie die mittelbaren Determinanten der Rückstandsentsstehung im Einzelnen auf die unmittelbaren Determinanten der Rückstandsentsstehung wirken und wie damit der Aktionsraum eines Unternehmens bei der Entscheidung für einen bestimmten Produktionsprozess beeinflusst wird.

Die **technische Determinante der Rückstandsentsstehung** ist der Stand der Technik, der die Basis für die unternehmerischen Produktionsentscheidungen bildet. Denn nur im Rahmen der technisch möglichen Produktionsprozesse kann die Art und Menge des zu produzierenden Hauptproduktes überhaupt festgelegt werden. Sind die Charakteristika des Hauptproduktes definiert, bestimmt der Stand der Technik, welche Produktionsverfahren zur Herstellung dieses Hauptproduktes aus technischer Sicht möglich sind.<sup>69</sup> Die Auswahl der Art und Menge der einzusetzenden Inputs hat sich wiederum am ausgewählten Produktionsverfahren auszurichten und kann damit ebenfalls nur im Rahmen des technisch Möglichen erfolgen. Die technische Determinante der Rückstandsentsstehung beschränkt demnach den Aktionsraum des Unternehmens auf genau die Produktionsprozesse, die technisch möglich sind.

Die Entscheidung für einen bestimmten Produktionsprozess wird darüber hinaus auch von **rechtlichen Determinanten der Rückstandsentsstehung** beeinflusst.<sup>70</sup> So ist denkbar, dass die Herstellung bestimmter Hauptprodukte verboten ist (z.B. das Pflanzenschutzmittel DDT) bzw. dass an die Hauptprodukte bestimmte qualitative<sup>71</sup> und/oder quantitative<sup>72</sup> Anforderungen gestellt werden. Ausserdem ist vorstellbar, dass der Gesetzgeber nicht nur gewisse Anforderungen an das Hauptprodukt stellt, sondern auch Vorschriften im Hinblick auf den Umgang mit dem Produkt nach seinem Gebrauch erlässt. So können beispielsweise Hersteller oder Händler verpflichtet werden, gebrauchte Produkte (wie z.B. Verpackungen) zurückzunehmen, um sie dann auf eine vom Gesetzgeber vorgeschriebene Art und Weise weiter zu behandeln.<sup>73</sup> Derartige Bestimmungen können dazu führen, dass Unternehmen die Charakteristika ihres Produktionsprozesses verändern, um weiterhin unter gewinnmaximierenden Bedingungen zu produzieren. Im Hinblick auf die Produktionsverfahren an sich ist insbesondere an Vorschriften bei der Anwendung einer bestimmten Technologie zu denken, wie z.B. Auflagen bezüglich Luft- und Wasserreinhaltungsmassnahmen<sup>74</sup>. Ausserdem sind bei der Auswahl der Inputstoffe etwaige Stoffverbote (z.B. für FCKW) zu

---

<sup>69</sup> Vgl. Hecht, Dieter (1988), S. 15f.

<sup>70</sup> Von illegalem Verhalten der Unternehmen soll im Folgenden abgesehen werden.

<sup>71</sup> Bei den qualitativen Anforderungen an die Hauptprodukte ist z.B. die Erfüllung bestimmter technischer Normen oder auch die mengenmässige Begrenzungen des Einsatzes bestimmter (z.B. gefährlicher) Stoffe möglich.

<sup>72</sup> Zu den quantitativen Anforderungen zählen beispielsweise Vorschriften über den prozentualen Mindestanteil von Mehrwegverpackungen für bestimmte Güter. Eine solche Regelung sieht die deutsche Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen für bestimmte Getränkearten vor.

<sup>73</sup> Zu denken ist hier z.B. an Vorschriften über eine erneute Verwendung gebrauchter Verpackungen.

<sup>74</sup> Vgl. Sachverständigenrat für Umweltfragen (1991), S. 206, Sutter, Hans (1991), S. 21.

berücksichtigen. Mit den rechtlichen Determinanten der Rückstandsentstehung wird folglich der Aktionsraum des Unternehmens innerhalb der technisch möglichen Produktionsprozesse auf die darüber hinaus rechtlich zulässigen Produktionsprozesse beschränkt.

Eine weitere Einschränkung des unternehmerischen Aktionsraumes stellen die **unternehmensspezifischen Determinanten der Rückstandsentstehung** dar. Dabei ist zunächst die fachliche Qualifikation der Ingenieure im Unternehmen von Bedeutung. Je unvollständiger ihr Wissen über den Stand der Technik ist, desto kleiner ist zunächst der Aktionsraum der möglichen Produktionsprozesse, aus dem das Unternehmen auswählen kann. Dies kann zu Folge haben, dass gerade umweltfreundliche Produktionsprozesse, die die Rückstandsentstehung in quantitativer und qualitativer Hinsicht minimieren, nicht in Betracht gezogen werden.<sup>75</sup> Gelingt es dem Unternehmen, seine Ingenieure ausreichend für Weiterbildung zu motivieren, kann dies zu einer Verbesserung des Wissenstandes dieser Mitarbeiter beitragen.<sup>76</sup> Ferner ist zu berücksichtigen, ob ein Unternehmen neben dem Gewinnmaximierungsziel noch andere Ziele verfolgt. So führt beispielsweise das Unternehmensziel der Wahrung und/oder Erreichung einer bestimmten Umweltqualität dazu, dass der Aktionsraum der möglichen Produktionsprozesse weiter beschränkt wird. Es werden dann nämlich nur noch die Produktionsprozesse berücksichtigt, die technisch möglich, rechtlich zulässig, dem Unternehmen bekannt und darüber hinaus auch noch umweltfreundlich im Sinne von rückstandsminimal sind.<sup>77</sup> In diesem Zusammenhang spielt auch die Motivation der Mitarbeiter eine entscheidende Rolle. Eine hohe Motivation der Mitarbeiter auf der Produktionsebene kann nämlich entscheidend zur Verminderung der Rückstandsentstehung beitragen. Es wird dann sparsamer mit den Inputstoffen umgegangen, durch präzise Arbeit der Ausschussanfall reduziert und Unfällen durch erhöhte Aufmerksamkeit vorgebeugt.

Schliesslich spielen noch die **ökonomischen Determinanten der Rückstandsentstehung** eine wichtige Rolle. Ein gewinnmaximierender Unternehmer wird für die Produktion nur Hauptprodukte in Betracht ziehen, die nach seiner Einschätzung der jeweiligen Absatzmärkte Gewinne für das Unternehmen erwarten lassen. Den zu erwartenden Erlösen aus dem Verkauf des Hauptproduktes stehen im wesentlichen die Vertriebs- und Produktionskosten gegenüber. Letztere setzen sich vereinfachend aus den anteiligen Kosten für die Anschaffung und den Betrieb des Produktionsverfahrens sowie den damit verbundenen Kosten für die Inputs und die Lohnkosten für die Mitarbeiter zusammen. Vor diesem Hintergrund wird der Aktionsraum des gewinnmaximierenden Unternehmens auf diejenigen Produktionsverfahren beschränkt, die die Erwirtschaftung eines Gewinns ermöglichen: Die zu

---

<sup>75</sup> „Es zeigt sich, dass der Anteil ungewollter Stoffe bei Unternehmungen mit einem hohen Kenntnisstand bezüglich Behandlungs- und Verwertungstechnologien geringer ist als bei Unternehmungen mit geringer Kenntnis.“ Hammann, Peter / Palupski, Rainer (1993), S. 55.

<sup>76</sup> Vgl. Sachverständigenrat für Umweltfragen (1991), S. 206.

<sup>77</sup> Probleme ergeben sich für ein Unternehmen in der Regel dann, wenn die verschiedenen Unternehmensziele in Konkurrenz zueinander stehen. Dabei ist freilich nicht ausgeschlossen, dass ein in erster Linie durch Umweltbewusstsein geprägtes Verhalten der Unternehmung auch dem Gewinnmaximierungsziel dient. So können möglicherweise durch umweltfreundlichere Produkte neue, umweltbewusste Käuferschichten erreicht und damit über eine Umsatzsteigerung der Gewinn verbessert werden.

erwartenden Erlöse müssen die Kosten des Unternehmens (Summe aus den mit dem Produktionsverfahren verbundenen Produktionskosten und allen weiteren Kosten) übersteigen.

Aus dem durch die technischen, rechtlichen, unternehmensspezifischen und ökonomischen Determinanten eingeschränkten Aktionsraum kann das Unternehmen zur Produktion eines Hauptproduktes einen bestimmten Produktionsprozess auswählen, der wiederum mit der Entstehung einer bestimmten Art und Menge an Rückständen verbunden ist. Bevor in Kapitel 2.2.3.4 beschrieben wird, wie es zur Entscheidung für einen bestimmten Produktionsprozess kommt, soll im Folgenden zunächst erläutert werden, welche Handlungsalternativen im Umgang mit den entstehenden Rückständen theoretisch zur Verfügung stehen und unter welchen Umständen Rückstände zu Abfall werden.

## **2.2.3 Vom Rückstand zum Abfall**

### **2.2.3.1 Handlungsalternativen für die Rückstandsbehandlung**

Im vorherigen Abschnitt wurde ausgeführt, dass die Produktion von Hauptprodukten normalerweise mit der Produktion unerwünschter Kuppelprodukte, sogenannter Rückstände, verbunden ist. Diese Rückstände werden in der Regel zunächst gelagert. Da diese Lagerung gewöhnlich mit Kosten<sup>78</sup> verbunden ist, wird der gewinnmaximierende Produzent versuchen, sich der Rückstände zu entledigen. Dabei stehen ihm theoretisch die Handlungsalternativen

- Verkauf,
- interne Verwertung,
- externe Verwertung sowie
- Beseitigung

zur Verfügung, die nachfolgend näher erläutert werden. Zum einen kann sich das Unternehmen der Rückstände durch **Verkauf** an einen Dritten entledigen.<sup>79</sup> Findet sich ein Käufer, so kann das Unternehmen mit dem Verkauf der Rückstände zusätzliche Erlöse erwirtschaften. Dabei erhöht sich der Gewinn des Unternehmens um den Erlös abzüglich der mit dem Verkauf verbundenen Transaktionskosten<sup>80</sup>. Bei einem Verkauf leisten die Rückstände demnach einen positiven Beitrag zum Gewinn des Unternehmens.

---

<sup>78</sup> Der Kostenbegriff soll hier sehr weit gefasst werden, so dass er alle monetären und nichtmonetären Nachteile bzw. Unannehmlichkeiten einschliesst. Zu einem so verstandenen Kostenbegriff würden dann beispielsweise auch Geruchsbelästigungen oder die Beanspruchung knappen Raumes zählen. So auch Hecht, Dieter (1991), S. 87.

<sup>79</sup> Zum möglichen Beitrag des Marketing zur Vermarktung von Rückständen vgl. Hammann, Peter / Palupski, Rainer (1991), S. 256ff.

<sup>80</sup> Unter Transaktionskosten werden die Kosten verstanden, die mit der Vorbereitung, dem Abschluss, der Ausführung und der Kontrolle von Verträgen verbunden sind. Vgl. z.B. Schumann, Jochen (1992), S. 437. Die Produktionskosten spielen in diesem Zusammenhang keine Rolle, da sie Kosten der Vergangenheit sind.



Neben einem Verkauf kommt grundsätzlich auch eine **Verwertung** der Rückstände in Frage. Unter Verwertung sollen hier alle Verarbeitungsprozesse verstanden werden, die eine erneute Nutzung der Rückstände ermöglichen. Dabei ist zwischen interner und externer Verwertung zu unterscheiden. Bei der **internen Verwertung** werden die Rückstände im Unternehmen des Rückstandserzeugers selbst verarbeitet. Mit der internen Verwertung der Rückstände wird in erster Linie das Ziel verfolgt, durch den erneuten Einsatz der verwerteten Rückstände im Produktionsprozess bei der Beschaffung von Inputstoffen Kosten einzusparen.<sup>81</sup> Die interne Verwertung der Rückstände leistet demnach auch einen positiven Beitrag zum Gewinn, nur dass dieser Gewinnbeitrag bei dieser Handlungsalternative nicht über die Erzielung von Erlösen, sondern über die Einsparung von Kosten realisiert wird.

Bei der **externen Verwertung** hingegen werden die Rückstände zur Verwertung einem Dritten “übergeben“, der sie in einer vom Rückstandserzeuger unabhängigen Anlage verwertet, um die entstandenen Sekundärrohstoffe<sup>82</sup> anschliessend einer erneuten Nutzung zuzuführen. Diese Form der Verwertung bietet sich insbesondere für Unternehmen an, bei denen nur geringe Rückstandsmengen anfallen<sup>83</sup> oder die wegen ihrer Grösse keine interne Verwertung betreiben können.<sup>84</sup> Üblicherweise erfolgt die externe Verwertung für den Rückstandserzeuger nicht kostenlos, sondern er muss dem externen Verwerter zumindest einen Teil seiner Kosten erstatten. Es ist zu vermuten, dass diese Kostenbeteiligung um so kleiner wird, je besser die Marktsituation für die Sekundärrohstoffe und/oder je besser die Verhandlungsposition des Rückstandserzeugers gegenüber dem externen Verwerter ist. Bestenfalls erfolgt die Verwertung der Rückstände für den Rückstandserzeuger kostenlos.<sup>85</sup> Entscheidet sich der Unternehmer für die externe Verwertung, fallen im Gegensatz zum Verkauf und zur internen Verwertung keine Erlöse bzw. Kosteneinsparungen, sondern in der Regel zusätzliche Kosten an. In Höhe dieser Kosten verursacht die externe Verwertung der Rückstände einen negativen Beitrag zum Gewinn des Unternehmens.

Als letzte Handlungsalternative steht dem Unternehmen die kostenpflichtige **Beseitigung** der Rückstände durch Übergabe an Dritte<sup>86</sup> zur Verfügung.<sup>87</sup> Im Unterschied zur externen Verwertung werden die Rückstände jedoch nicht zu Sekundärrohstoffen verarbeitet, die dann weiter genutzt werden, sondern die Rückstände werden in dafür vorgesehenen Anlagen entweder verbrannt oder

---

<sup>81</sup> Vgl. Sutter, Hans (1991), S. 88f. Können die Rückstände nach erfolgter interner Verwertung an einen Dritten gewinnbringend verkauft werden, soll dies in dieser Arbeit zur Handlungsalternative Verkauf gezählt werden.

<sup>82</sup> Unter Sekundärrohstoffen versteht man einen zum wiederholten Male genutzten Rohstoff. Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.) (1993), S. 198.

<sup>83</sup> In der Regel erfordert die interne Verwertung aus verfahrenstechnischen Gründen den regelmässigen Mindestanfall der zu verwertenden Rückstände. Liegt die anfallende Rückstandsmenge unter diesem Minimum, bietet sich unter Umständen eine externe Verwertung dieser Rückstände an. Vgl. Sutter (1991), S. 80.

<sup>84</sup> Vgl. Sutter, Hans (1991), S. 93, Ebert, Werner (1993), S. 27.

<sup>85</sup> Kann der Rückstandserzeuger durch die externe Verwertung sogar Erlöse erzielen, handelt es sich im Rahmen der hier vertretenen Kategorisierung um einen Verkauf.

<sup>86</sup> Da die Beseitigung von Rückständen in den meisten Ländern Aufgabe der öffentlichen Hand ist, werden die Rückstände an Vertreter oder Beauftragte der öffentlichen Hand übergeben.

<sup>87</sup> Von wilder Beseitigung, bei der die Rückstände nicht in den dafür vorgesehen Anlagen verbrannt oder deponiert werden, soll hier abgesehen werden.

deponiert. Eine weitere Nutzung erfolgt nicht. Diese Handlungsalternative steht grundsätzlich für alle Rückstände offen. Da dem Unternehmer für die Beseitigung der Rückstände Kosten entstehen, ist auch diese Handlungsalternative mit einem negativen Beitrag zum Gewinn des Unternehmens verbunden.

### **2.2.3.2 Handlungsalternativen der Rückstandsbehandlung und externe Effekte**

Bislang wurden nur die Effekte der einzelnen Handlungsalternativen auf ein rückstandserzeugendes Unternehmen betrachtet. Diese Betrachtung greift aber zu kurz, da mit der Entscheidung für eine bestimmte Handlungsalternative nicht nur Effekte für das handelnde Unternehmen, sondern auch für andere verbunden sind. Damit ist die Gesellschaft als Ganzes von dieser Entscheidung betroffen. Im Rahmen dieser Arbeit interessieren insbesondere die Effekte für die Gesellschaft, die als sogenannte externe Effekte oder auch als Externalitäten bezeichnet werden.

*Externe Effekte* (Externalitäten) liegen dann vor, wenn die „Handlungen eines Akteurs die Produktions- oder Konsummöglichkeiten anderer verändern, ohne dass sich dies vollständig und ausschliesslich in den relativen Preisen niederschlägt.“<sup>88</sup> Im Zusammenhang mit den Handlungsalternativen der Rückstandsbehandlung ist grundsätzlich mit der Entstehung solcher externer Effekte in Form von Abgasen, Abwässern, Lärm usw. zu rechnen. So entstehen beispielsweise beim Verkauf der Rückstände externe Effekte in Form von Autoabgasen, wenn die Rückstände vom Ort ihrer Entstehung zum Käufer per LKW transportiert werden. Auch bei der internen und externen Verwertung ist im Verarbeitungsprozess mit der Entstehung externer Effekte in Form von Lärm, Abwässern usw. zu rechnen. Bei der Beseitigung der Rückstände entstehen sowohl bei der Verbrennung als auch bei der Deponierung externe Effekte in Form von Abgasen, Abwässern und Geruchsbelästigungen.

Kennzeichnend für diese Art der externen Effekte ist nun, dass sich ihre Existenz negativ auf die Produktions- und Konsummöglichkeiten anderer auswirkt. So verursachen beispielsweise Abgase der LKW eine Verschlechterung der Luftqualität, was zu einer Beeinträchtigung der Wohnqualität im näheren Umkreis der entsprechenden Strasse führt. Die Konsummöglichkeiten der Betroffenen werden demnach negativ durch die Existenz dieser externen Effekte beeinflusst. Dieser Typ externer Effekte wird als negativer externer Effekt bezeichnet. Auf die Probleme, die mit der Anwesenheit von negativen externen Effekten verbunden sind, wird in Teil II, Kapitel 1 näher eingegangen.

---

<sup>88</sup> Weimann, Joachim (1991), S. 19.

### 2.2.3.3 Determinanten der Rückstandsbehandlung

Grundsätzlich bestimmt die individuelle Entscheidung eines Unternehmens, ob ein Rückstand verkauft, intern verwertet, extern verwertet oder beseitigt wird. Diese Entscheidung wird durch

- technische,
- rechtliche,
- unternehmensspezifische und
- ökonomische

Determinanten der Rückstandsbehandlung beeinflusst. Im Folgenden soll gezeigt werden, wie diese vier Determinanten der Rückstandsbehandlung den Aktionsraum des Unternehmens bezüglich der Wahl einer Handlungsalternative beeinflussen können.

Zunächst bestimmt der Stand der Technik als **technische Determinante der Rückstandsbehandlung**, welche Handlungsalternativen im Einzelfall technisch möglich sind. So legt der Stand der Technik die Produktion und damit die Qualität der anfallenden Rückstände fest. Darüber hinaus bestimmt der Stand der Technik zum einen, ob die Rückstände überhaupt physisch erfasst werden können und zum anderen, in welcher Qualität sie erfasst werden können. Dabei hat die Qualität der erfassten Rückstände wiederum entscheidenden Einfluss auf die Verkaufsmöglichkeiten. Ferner bestimmt der Stand der Technik, ob eine interne oder externe Verwertung der Rückstände verfahrenstechnisch möglich ist. Ausserdem legt er fest, ob die für eine weitere Nutzung erforderliche Qualität der aus den Rückständen erstellten Sekundärrohstoffe gewährleistet ist.<sup>89</sup> Zudem erfordert die Verwertung in der Regel aus verfahrenstechnischen Gründen den regelmässigen Mindestanfall der zu verwertenden Rückstände, was dazu führt, dass eine interne Verwertung für kleinere oder mittlere Unternehmen oft nicht in Frage kommt.<sup>90</sup> Da grundsätzlich alle Rückstände einer Beseitigung durch Verbrennung oder Deponierung zugeführt werden können, spielt der Stand der Technik bei dieser Handlungsalternative eine untergeordnete Rolle. Er determiniert lediglich das Ausmass der durch die Beseitigung entstehenden Umweltschäden. Dieser Aspekt soll jedoch hier nicht weiter vertieft werden.

Auf der Basis des technisch Möglichen schränken **rechtliche Determinanten der Rückstandsbehandlung** den Aktionsraum des Unternehmens weiter ein.<sup>91</sup> So ist denkbar, dass der Handel – und damit Verkauf – mit bestimmten Rückständen nicht erlaubt ist (z.B. bei Plutonium). Darüber hinaus kann die Anwendung bestimmter Verwertungsverfahren verboten oder nur unter bestimmten Auflagen zulässig sein. Ausserdem sind mögliche Qualitätsanforderungen an die durch die Verwertung erstellten Sekundärrohstoffe zu beachten. So kann auch der Einsatz von Sekundärrohstoffen in der Produktion von Hauptprodukten direkt oder indirekt vorgeschrieben

---

<sup>89</sup> Vgl. Sutter, Hans (1991), S. 99f.

<sup>90</sup> Vgl. Sutter, Hans (1991), S. 80.

<sup>91</sup> Von illegalem Verhalten soll an dieser Stelle abgesehen werden.

werden: direkt über die Festsetzung von Mindest– oder Höchstanteilen von Sekundärrohstoffen im Hauptprodukt oder aber indirekt über die Festsetzung von Qualitätsansprüchen an das Hauptprodukt, die den Einsatz von Sekundärrohstoffen beeinflussen. Darüber hinaus können gesetzliche Regelungen festlegen, dass ein vorgeschriebener Prozentsatz bestimmter Rückstände einer Verwertung zugeführt werden muss.<sup>92</sup>

Ausserdem grenzen im Rahmen des technisch Möglichen und rechtlich Zulässigen auch **unternehmensspezifische Determinanten der Rückstandsbehandlung** den Aktionsraum des Unternehmens weiter ein. Dabei spielt auch hier die fachliche Qualifikation der Mitarbeiter eine wichtige Rolle, denn je schlechter ihr Wissensstand bezüglich der Verkaufsmöglichkeiten bzw. Verwertungsmöglichkeiten, desto kleiner wird der Aktionsraum für das betreffende Unternehmen sein. So zeigt sich, dass in Unternehmen mit einem hohen Kenntnisstand bezüglich Verwertungstechnologien mehr Rückstände intern verwertet werden als bei Unternehmen mit geringem Kenntnisstand.<sup>93</sup> Gelingt es dem Unternehmen, die Mitarbeiter ausreichend für Weiterbildung zu motivieren, kann dies zur Verbesserung des Wissenstandes der Mitarbeiter und damit zur Vergrösserung des Aktionsraums des Unternehmens beitragen. Eine weitere Beschränkung des Aktionsraums kann sich dadurch ergeben, dass das Unternehmen neben der Gewinnmaximierung noch andere Ziele verfolgt. So kann sich das Unternehmen z.B. die Wahrung und/oder die Erreichung einer bestimmten Umweltqualität zum Ziel setzen. Ein solches Unternehmensziel kann den Aktionsraum des Unternehmens weiter eingrenzen, denn es werden dann nur noch die Handlungsalternativen der Rückstandsbehandlung berücksichtigt, die technisch möglich, rechtlich zulässig, dem Unternehmen bekannt und ausserdem auch noch umweltfreundlich sind.

Schliesslich üben auch **ökonomische Determinanten der Rückstandsbehandlung** Einfluss auf den Aktionsraum des Unternehmens aus. Hier ist vor allem von Bedeutung, ob es überhaupt Märkte für den jeweiligen Rückstand bzw. Märkte für die aus den jeweiligen Rückständen hergestellten Sekundärrohstoffe gibt und wie hoch die Preise auf den jeweiligen Märkten sind.<sup>94</sup> Können die jeweiligen Rückstände bzw. Sekundärrohstoffe in der Verwendung auch durch einen Primärrohstoff ersetzt werden, haben auch die entsprechenden Primärrohstoffmärkte bzw. die Höhe der Primärrohstoffpreise einen Einfluss auf die Rückstandsbehandlung. So spielt beispielsweise für den möglichen Verkauf eines Rückstandes eine Rolle, ob ein gut organisierter Markt für diesen Rückstand existiert. Ist dies der Fall, werden damit zum einen die mit dem Verkauf verbundenen Transaktionskosten gesenkt und zum anderen erhöht sich dadurch die Wahrscheinlichkeit, dass es überhaupt zu einem Verkauf des Rückstandes kommt. Im Zusammenhang mit der internen und externen Verwertung spielen insbesondere die Sekundär– und Primärrohstoffmärkte eine wichtige Rolle. So können niedrige Sekundärrohstoffpreise dazu führen, dass die interne Verwertung der

---

<sup>92</sup> Solche Vorschriften finden sich z.B. in der deutschen Verpackungsverordnung und in der gemeinschaftlichen Verpackungsrichtlinie.

<sup>93</sup> Vgl. Hammann, Peter / Palupski, Rainer (1993), S. 55.

<sup>94</sup> So auch Bunde, Jürgen / Zimmermann, Horst (1988), S. 175.

Rückstände zugunsten des Kaufs von Sekundärrohstoffen zurückgedrängt wird, weil die Kosten einer internen Verwertung grösser sind als der Kauf der entsprechenden Sekundärrohstoffe zuzüglich der Kosten für die Rückstandsbehandlung. Können anstatt der Sekundärrohstoffe auch Primärrohstoffe eingesetzt werden, hat auch die Höhe der Primärrohstoffpreise eine entscheidende Bedeutung. Sind sie nämlich niedriger<sup>95</sup> als die jeweiligen Sekundärrohstoffpreise zuzüglich der Kosten für die Rückstandsbehandlung, ist damit zu rechnen, dass in diesem Bereich sowohl die interne als auch die externe Verwertung der Rückstände zugunsten der Beseitigung zurückgedrängt wird.

#### **2.2.3.4 Abfallentstehung als Ergebnis einer unternehmerischen Entscheidung**

In den vorherigen Abschnitten wurde herausgearbeitet, wie der jeweilige Aktionsraum eines Unternehmens

- sowohl in Bezug auf die Wahl des *Produktionsprozesses* (Kapitel 2.2.2.2) und damit der Rückstandsentstehung
- als auch in Bezug auf die Wahl der *Rückstandsbehandlungsmethode* (Kapitel 2.2.3.3)

durch die jeweils genannten Determinanten beeinflusst wird. Es blieb jedoch bisher offen, anhand welcher Kriterien sich ein Unternehmen für eine bestimmte Handlungsalternative aus dem Aktionsraum entscheidet. Wie bereits erwähnt, wird in dieser Arbeit davon ausgegangen, dass ein Unternehmen mit der Produktion eines Hauptproduktes das Ziel der Gewinnmaximierung verfolgt. Demnach wird ein rational handelndes Unternehmen genau diejenige Kombination von Produktionsprozess und Rückstandsbehandlung wählen, die seinen Gewinn maximiert. In diesem Zusammenhang spielen die Preise eine entscheidende Rolle. Denn auf der Basis der geltenden Preise wird ein Unternehmen versuchen, die jeweiligen Kosten und Erlöse bzw. Kosteneinsparungen der möglichen Kombinationen von Produktionsprozess und Rückstandsbehandlung so genau wie möglich zu ermitteln. Vor dem Hintergrund dieser Informationen wird der Unternehmer diejenige Kombination aus Produktionsprozess und Rückstandsbehandlungsmethode wählen, die seinen Gewinn maximiert.

Dabei fällt mit der Entscheidung für eine bestimmte Rückstandsbehandlung gleichzeitig auch die Entscheidung darüber, ob ein Rückstand zu Abfall wird oder nicht. Denn im Folgenden soll ein Rückstand immer dann als Abfall bezeichnet werden, wenn er für den Rückstandserzeuger keinen oder einen negativen Beitrag zum Unternehmensgewinn leistet. Anders ausgedrückt: Abfälle leisten keinen positiven Beitrag zum Unternehmensgewinn, sie haben für ihren Besitzer keinen ökonomischen Wert.<sup>96</sup>

---

<sup>95</sup> Nach Faber / Stephan (1989) sind die Primärrohstoffpreise, die im Wesentlichen durch die betriebswirtschaftlichen Kosten der Förderung, Herstellung und Transport bestimmt sind, aus volkswirtschaftlicher Sicht zu niedrig. Zu dem volkswirtschaftlich „richtigen“ Preis eines Rohstoffes vgl. Faber, Malte / Stephan, Günter (1989), S. 100f.

<sup>96</sup> So auch Kleinaltenkamp, Michael (1985), S. 26.

Die hier vertretene Abfalldefinition deckt sich nicht ganz mit der in der Literatur vorherrschend verwendeten Abfalldefinition. Dort wird Abfall aus ökonomischer Sicht als ein Produkt bezeichnet, dessen zurechenbare Kosten die Erlöse übersteigen.<sup>97</sup> Dabei liegt der Unterschied zwischen beiden Abfalldefinitionen in der Abgrenzung des Kostenbegriffs. Ex post bzw. kurzfristig spielen die Produktionskosten der Rückstände für die Entscheidung, ob ein Rückstand zu Abfall wird oder nicht, im Rahmen der hier vertretenen Abfalldefinition keine Rolle mehr. Sie sind Kosten der Vergangenheit und sind deshalb für die Entscheidung, welche Art der Rückstandsbehandlung gewählt wird, nicht relevant. Entscheidend sind lediglich die Transaktionskosten, die mit der jeweiligen Rückstandsbehandlung verbunden sind. Denn werden bei den zurechenbaren Kosten auch die Produktionskosten berücksichtigt, würden damit Produkte, die – z.B. in Schlussverkäufen – unter ihren zurechenbaren Kosten verkauft werden, definitionsgemäss zu Abfall, obwohl sie aus Sicht des Unternehmens sehr wohl noch einen positiven Beitrag zum Gewinn leisten können. Ex ante, d.h. bei der Produktionsplanung, sind die Produktionskosten der Rückstände für die Entscheidung, ob ein Rückstand zu Abfall wird oder nicht, hingegen sehr wohl relevant.

Gemäss der hier verwendeten Definition wird ein Rückstand, der verkauft oder intern verwertet wird, nicht zu Abfall, da in beiden Fällen noch ein positiver Beitrag zum Gewinn des Unternehmens geleistet werden kann. Anders hingegen bei der externen Verwertung. Hier kann durch die Rückstandsbehandlung kein positiver Beitrag mehr zum Unternehmensgewinn geleistet werden. Der Rückstand wird demnach zu Abfall. Da der Rückstand jedoch nur aus der einzelwirtschaftlichen Perspektive des Rückständerzeugers zu Abfall wird, spricht man in diesem Fall von *einzelwirtschaftlichem Abfall*.<sup>98</sup> Solange es noch einen Dritten gibt, der die Rückstände verwertet, entsteht aus gesamtwirtschaftlicher Sicht noch kein Abfall.<sup>99</sup> Wird der Rückstand einer Beseitigung zugeführt, leistet er auch hier – wie schon bei der externen Verwertung – keinen positiven Beitrag zum Gewinn des Unternehmens. Im Gegensatz zur externen Verwertung entsteht in diesem Fall nicht nur aus einzelwirtschaftlicher Perspektive des Rückständerzeugers, sondern auch aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive Abfall, da nämlich niemand mehr die Rückstände verwertet. Es entsteht also nicht nur einzelwirtschaftlicher, sondern auch *gesamtwirtschaftlicher Abfall*.<sup>100</sup>

Es wird deutlich, dass Abfall aus ökonomischer Perspektive nicht objektiv durch seine Bestandteile definiert werden kann. „Ein und derselbe Stoff, dieselbe Energieart kann je nach betrachteter ökonomischer Einheit Hauptprodukt, Rückstand oder Abfall sein.“<sup>101</sup> Was zu Abfall wird, hängt demnach von der subjektiven Bewertung bzw. Entscheidung des jeweiligen Besitzers ab. Diese

---

<sup>97</sup> So z.B. Strebel, Heinz (1978), S. 846, Ethridge, Don (1973), S. 1431, Hecht, Dieter (1988), S. 16, Hammann, Peter / Palupski, Rainer (1991), S. 257, Weiland, Raimund (1993), S. 123.

<sup>98</sup> Vgl. Hecht, Dieter (1988), S. 16f.

<sup>99</sup> Diese Argumentation gleicht der Argumentation in Teil I, Kapitel 1.1.1. Dort konnte zwar aus Sicht eines Lebewesens von Abfall gesprochen werden, solange aber ein anderes Lebewesen des Ökosystems diesen Abfall als Input verwenden konnte, konnte aus Sicht des Ökosystems nicht von Abfall gesprochen werden.

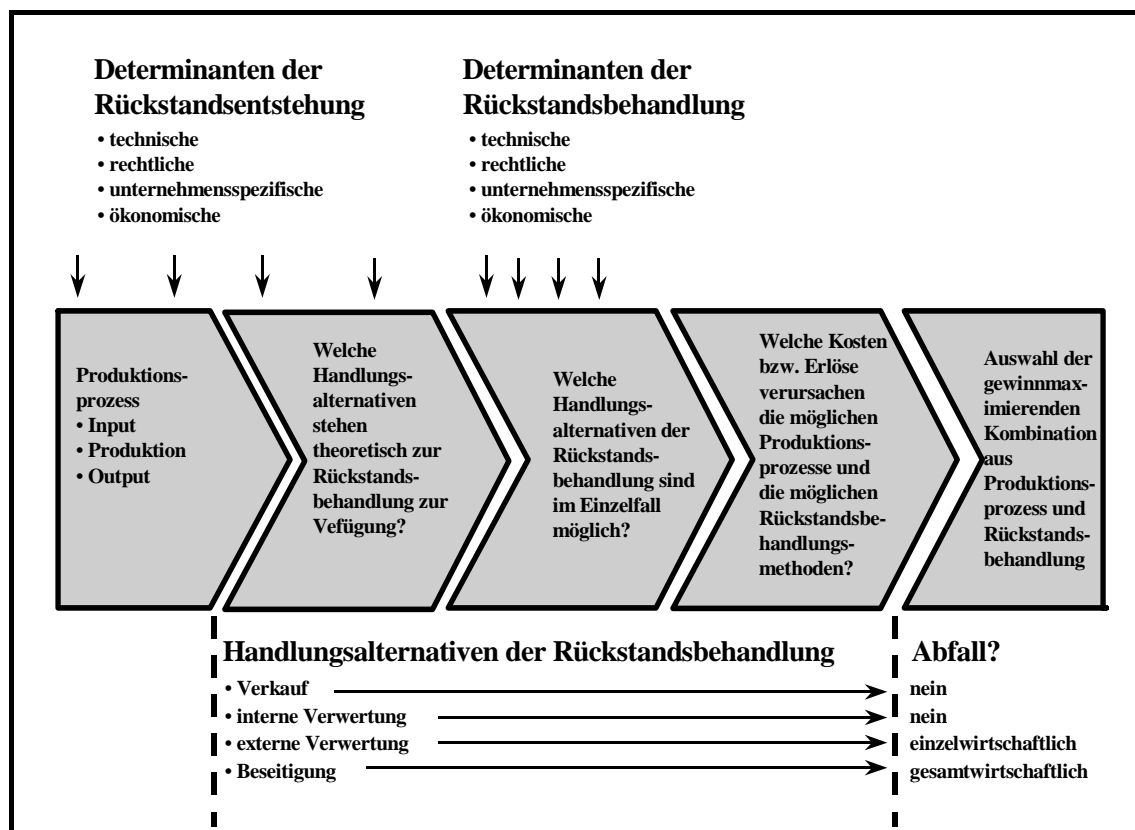
<sup>100</sup> Vgl. Hecht, Dieter (1988), S. 16f.

<sup>101</sup> Kleinaltenkamp, Michael (1985), S. 31. So z.B. auch Schenkel, Werner / Faulstich, Martin (1993), S. 13.

subjektive Bewertung bzw. Entscheidung des Rückstandsbesitzer muss dabei über die Zeit nicht stabil sein, sondern kann sich mit der Zeit ändern.<sup>102</sup>

Zusammenfassend ist in der folgenden Abbildung 6 noch einmal der Prozess von der Rückstandsentsstehung bis hin zur Abfallentstehung im Unternehmenssektor schematisch dargestellt. Mit einem Produktionsprozess ist Entstehung einer bestimmten Art und Menge an Rückständen verbunden. Die Menge der einem Unternehmen zur Auswahl stehenden Produktionsprozesse wird durch technische, rechtliche, unternehmensspezifische und ökonomische Determinanten begrenzt. Auf der Basis der theoretisch zur Verfügung stehenden Handlungsalternativen der Rückstandsbehandlung ist vor dem Hintergrund der technischen, rechtlichen, unternehmensspezifischen und ökonomischen Determinanten der Rückstandsbehandlung zu klären, welche Handlungsalternativen im Einzelfall möglich sind. Sind auf der Basis der jeweiligen Preise die Kosten und Erlöse der im Einzelfall möglichen Kombinationen von Produktionsprozess und Rückstandsbehandlungsmethode ermittelt, wird ein Unternehmen die gewinnmaximierende Kombination aus Produktionsprozess und Rückstandsbehandlung auswählen. Mit dieser Entscheidung für eine bestimmte Rückstandsbehandlung fällt gleichzeitig auch die Entscheidung darüber, ob ein Rückstand zu einzel- bzw. gesamtwirtschaftlichem Abfall wird oder nicht.

Abbildung 6: Der Prozess der Rückstands- und Abfallentstehung im Unternehmenssektor



Quelle: Eigene Darstellung

<sup>102</sup> Für Beispiele vgl. Kleinaltenkamp, Michael (1985), S. 28f.

## 2.3 Abfallentstehung im Haushaltssektor

Im Folgenden soll dargestellt werden, wie sich der Prozess der Abfallentstehung in privaten Haushalten vollzieht. Dabei bleibt die Analyse der Konsumprozesse – wie schon im Unternehmenssektor – auf materielle Güter beschränkt.<sup>103</sup>

### 2.3.1 Charakteristika eines privaten Haushaltes

Private Haushalte, die aus einer Person oder mehreren Personen bestehen, fragen im Rahmen ihres verfügbaren Einkommens und der gegebenen Preise gemäss ihrer Präferenzen eine bestimmte Art und Menge von Konsumgütern nach. Grundsätzlich kann bei den Konsumgütern zwischen Verbrauchs- und Gebrauchsgütern unterschieden werden. Zu den Verbrauchsgütern zählen Güter mit kurzer Verwendungsdauer wie z.B. Nahrungsmittel, Tageszeitungen usw. Gebrauchsgüter sind im Gegensatz dazu Güter mit längerer Verwendungsdauer wie z.B. Autos, Haushaltsgeräte, Kleidung usw. Der Konsum dieser Verbrauchs- und Gebrauchsgüter stiftet dem Haushalt einen bestimmten Nutzen<sup>104</sup>, der zur Befriedigung seiner Bedürfnisse beiträgt. Wie üblich wird auch in dieser Arbeit davon ausgegangen, dass der Haushalt durch den Einsatz seiner finanziellen Mittel das Ziel der Nutzenmaximierung verfolgt.<sup>105</sup>

### 2.3.2 Rückstand als Vorstufe zum Abfall

#### 2.3.2.1 Rückstandsentstehung

Beim Konsum von Verbrauchs- und Gebrauchsgütern fallen in der Regel auch unbeabsichtigt *Nebenprodukte* an. Erfolgt die Entstehung dieser Nebenprodukte zwangsläufig, können diese Nebenprodukte in Analogie zum Unternehmenssektor als Kuppelprodukte<sup>106</sup> bezeichnet werden.<sup>107</sup> Sind diese Kuppelprodukte im Hinblick auf den eigentlichen Zweck des Konsums – die Bedürfnisbefriedigung – unerwünscht, werden sie als *Rückstände* bezeichnet. Diese Rückstände tragen damit nicht zur Bedürfnisbefriedigung bei, d.h. sie stiften dem Haushalt keinen Nutzen.<sup>108</sup> Ihre Entstehung ist demnach vom Konsumenten weder beabsichtigt noch erwünscht, wird aber in Kauf genommen, da ansonsten der Konsum und damit die Bedürfnisbefriedigung ganz entfallen müsste.

---

<sup>103</sup> Die Abfallentstehung aus biologischen Prozessen (im Wesentlichen Stoffwechselprozesse) bleibt hier unberücksichtigt. Vgl. hierzu Hecht, Dieter (1991), S. 22f.

<sup>104</sup> Der Nutzenbegriff wird im Folgenden sehr weit gefasst: er umfasst damit alle monetären und nichtmonetären Vorteile bzw. Annehmlichkeiten.

<sup>105</sup> Vgl. z.B. Schumann, Jochen (1992), S. 43f.

<sup>106</sup> Vereinfachend soll auch bei Konsumprozessen von Kuppel“produkt“ gesprochen werden, auch wenn beim Konsum keine Produktion im eigentlichen Sinn vorliegt. Vgl. Kleinaltenkamp, Michael (1985), S. 26.

<sup>107</sup> So auch Kleinaltenkamp, Michael (1985), S. 23, Sachverständigenrat für Umweltfragen (1991), S. 113, Ebert, Werner (1993), S. 29f.

<sup>108</sup> Vgl. Kleinaltenkamp, Michael (1985), S. 23.



Grundsätzlich sind zwei Rückstandsarten zu unterscheiden.<sup>109</sup> So kann zum einen die materielle Substanz des erworbenen Konsumgutes zum Rückstand werden. Je nach Art des Konsumgutes und der Nutzungsintensität wird durch die Nutzung entweder nur ein Teil der materiellen Substanz zum Rückstand (z.B. bei Obst) oder aber die gesamte materielle Substanz (z.B. bei Tageszeitungen) des Gutes zum Rückstand. Darüber hinaus kann ein Konsumgut selbst ebenso durch Verderb, Beschädigung oder durch Veränderung der Präferenzen des Konsumenten (z.B. durch Modeerscheinungen) zum Rückstand werden.

Neben der materiellen Substanz des Konsumgutes wird zum anderen auch die Verpackung des Konsumgutes (falls vorhanden) aufgrund mangelnder Nutzungsmöglichkeiten zum Rückstand. Eine Mehrfachnutzung von Verpackungen (z.B. Mehrwegverpackungen für Getränke als Vase) verlängert zwar die Nutzungsdauer einer Verpackung, kann aber in der Regel die Rückstandsentstehung nur hinauszögern bzw. bei Rückgabe in den Unternehmenssektor verlagern.

### 2.3.2.2 Determinanten der Rückstandsentstehung

Grundsätzlich hängt die Art und Menge der entstehenden Rückstände vom Konsumprozess ab. Dabei wird ein bestimmter Konsumprozess durch

- Art und Menge der erworbenen Konsumgüter sowie
- Intensität und Dauer des Konsums

näher charakterisiert. Diese Charakteristika des Konsumprozesses determinieren unmittelbar die Art und Menge der im Konsumprozess entstehenden Rückstände. Sie sollen deshalb im Folgenden als ***unmittelbare Determinanten der Rückstandsentstehung*** bezeichnet werden. Die Entscheidung für einen bestimmten Konsumprozess, d.h. was erworben und wie genutzt wird, hängt wiederum von

- anbotsspezifischen und
- haushaltsspezifischen

Determinanten ab. Da diese Determinanten lediglich mittelbar auf Art und Menge der entstehenden Rückstände wirken, werden sie im Folgenden als ***mittelbare Determinanten der Rückstandsentstehung*** bezeichnet. Die folgende Analyse soll Aufschluss darüber geben, welchen Einfluss die mittelbaren Determinanten der Rückstandsentstehung auf die unmittelbaren Determinanten der Rückstandsentstehung und damit auf die Wahl eines bestimmten Konsumprozesses haben. Dabei soll die Menge der zur Wahl stehenden Konsumprozesse als Aktionsraum bezeichnet werden.

Zunächst wird der Aktionsraum eines Haushaltes durch die ***angebotsspezifischen Determinanten der Rückstandsentstehung*** näher bestimmt. Dabei werden zu den anbotsspezifischen Determinanten der Rückstandsentstehung solche Determinanten gezählt, die von den Unternehmen – zumindest in kurzer

---

<sup>109</sup> So auch Hecht, Dieter (1991), S. 29.

Frist – bestimmt werden. Zum einen legen die Unternehmen durch ihre Produktionsentscheidungen die Art und Menge der angebotenen Konsumgüter fest.<sup>110</sup> Dies bedeutet, dass Haushalte nur im Rahmen der gegebenen Produktpalette die Art und Menge der von ihnen gewünschten Güter auswählen können.<sup>111</sup> Ferner ist zu beachten, dass Unternehmen auch durch die Festlegung einer bestimmten Produktqualität über die mögliche Lebensdauer ihrer Produkte entscheiden. Ist diese mögliche Lebensdauer kürzer als dies nach neuestem Stand der Technik tatsächlich möglich wäre<sup>112</sup>, erhöht sich über die Zeit die Rückstandsmenge, wenn die Haushalte das entsprechende Konsumgut immer wieder neu erwerben.

Zum anderen legen die Unternehmen aber auch fest, ob ein bestimmtes Gut in einer Mehrweg- oder Einwegverpackung auf dem Markt verkauft wird, was wiederum Auswirkungen auf die Rückstandsentstehung hat. Darüber hinaus setzen die Unternehmen die Preise, zu denen die Konsumenten die Güter erwerben können. Die Güterpreise haben einen entscheidenden Einfluss auf die nachgefragte Art und Menge der Konsumgüter. Es ist davon auszugehen, dass teurere Produkte tendenziell weniger nachgefragt werden als billigere. Ferner liegt die Vermutung nahe, dass teurere Güter – insbesondere Gebrauchsgüter – eher länger genutzt werden und damit nicht so schnell zu Rückständen werden.

Auf der Basis der angebotsspezifischen Determinanten der Rückstandsentstehung schränken die **haushaltsspezifischen Determinanten der Rückstandsentstehung** den Aktionsraum eines Haushaltes weiter ein. So kann ein Haushalt nur solche Konsumprozesse realisieren, die bei gegebenen Preisen im Rahmen seines ihm für den Konsum zur Verfügung stehenden Einkommens finanzierbar sind. Haushalte mit höherem Einkommen können dabei grundsätzlich teurere und mehr Güter nachfragen als Haushalte mit einem niedrigeren Einkommen. Ferner liegt die Vermutung nahe, dass Haushalte mit niedrigerem Einkommen die nachgefragten Güter länger und intensiver nutzen, was dazu führt, dass in diesen Haushalten weniger Rückstände entstehen.<sup>113</sup>

Eine weitere Begrenzung des Aktionsraums kann sich dadurch ergeben, dass der Haushalt neben dem Ziel der Nutzenmaximierung noch andere Ziele verfolgt. So hat beispielsweise das Haushaltsziel der Wahrung und/oder Erreichung einer bestimmten Umweltqualität zur Folge, dass der Aktionsraum weiter auf diejenigen Konsumprozesse beschränkt wird, die dem Haushalt für die Förderung dieses Ziels geeignet erscheinen. Es ist davon auszugehen, dass ein umweltbewusster Haushalt prinzipiell

---

<sup>110</sup> Vgl. Bunde, Jürgen / Zimmermann, Horst (1988), S. 181, Sachverständigenrat für Umweltfragen (1991), S. 113. Das Güterangebot kann dabei in unterschiedlichen Regionen variieren.

<sup>111</sup> Dies gilt zumindest für die kurze Frist. Mittel- bis langfristig können die Haushalte jedoch durch eine Veränderung des Nachfrageverhaltens eine entsprechende Veränderung der Produktpalette herbeiführen.

<sup>112</sup> Werden Güter gezielt so produziert, dass sie zu einem früheren Zeitpunkt verschleissen, als dies nach dem neuesten Stand der Technik nötig wäre, spricht man von sogenannter qualitativer Obsoleszenz. Dieses Problem soll hier jedoch nicht weiter untersucht werden. Vgl. hierzu Clemens, Brigitte / Joerges, Bernward (1982), S. 58ff.

<sup>113</sup> Trotz dieser vermuteten längeren und intensiveren Nutzung von Gütern durch einkommensschwache Haushalte kann jedoch die Nachfrage nach Gütern minderer Qualität, die eine kürzere Lebensdauer haben, dazu führen, dass insgesamt in einkommensschwachen mehr Rückstände entstehen als in einkommensstarken Haushalten.

eher bereit sein wird, aus dem bestehenden Produktsortiment umweltfreundlichere Produkte auszuwählen, die möglicherweise aber nur zu höheren Kosten zu beschaffen sind. Zudem liegt die Vermutung nahe, dass umweltbewusste Verbraucher ihre erworbenen Konsumgüter intensiver und länger nutzen als andere Haushalte, wodurch tendenziell weniger Rückstände in diesen Haushalten entstehen. Eine wichtige Rolle spielt in diesem Zusammenhang auch das Wissen der Haushalte um die Möglichkeiten, sich umweltbewusst zu verhalten.

Im Rahmen des durch die obigen Determinanten eingeschränkten Aktionsraumes wählt ein Haushalt denjenigen Konsumprozess, der seinen Nutzen maximiert.<sup>114</sup> Welche Charakteristika eines Konsumprozesses schliesslich zur Nutzenmaximierung eines Haushaltes beitragen, hängt von den jeweiligen Präferenzen des betreffenden Haushaltes ab. So entscheidet der Haushalt auf der Basis seiner Präferenzen über Art und Menge der nachgefragten Güter und damit auch über Art und Menge der potentiellen Rückstände. Darüber hinaus haben die Präferenzen Einfluss auf die tatsächliche Nutzungsintensität und –dauer eines Produktes. Dabei ist zu beobachten, dass die tatsächliche Nutzungsdauer meist kürzer ist als die technisch mögliche Nutzungsdauer.<sup>115</sup> Dies ist zum einen der Fall, wenn die Einführung eines technisch verbesserten Produktes das alte Produkt für den Haushalt subjektiv nutzlos werden lässt (funktionelle Obsolenz).<sup>116</sup> Das alte Produkt wird dann frühzeitig zum Rückstand, obwohl es objektiv noch brauchbar ist. Der gleiche Effekt tritt zum anderen dann auf, wenn ein technisch einwandfreies Produkt z.B. durch Modeerscheinungen vom Konsumenten als subjektiv unbrauchbar eingestuft wird (psychische Obsolenz).<sup>117</sup> Ferner spielt die Anzahl der in einem Haushalt lebenden Personen eine wichtige Rolle. Grundsätzlich fallen in grösseren Haushalten relativ gesehen pro Person weniger Rückstände an als in kleineren Haushalten.<sup>118</sup> Ausserdem ist die Grösse der Wohngemeinde vor allem in Bezug auf die Art der Rückstände von Bedeutung. So zeichnen sich ländliche Gebiete durch einen höheren Anteil an Küchen– und Gartenrückständen aus, wohingegen in städtischen Gebieten vor allem der Verpackungs– und Papieranteil grösser ist.<sup>119</sup>

---

<sup>114</sup> Vgl. Teil I, Kapitel 2.3.1.

<sup>115</sup> Vgl. Clemens, Brigitte / Joerges, Bernward (1982), S. 58 sowie Hecht, Dieter (1991), S. 89.

<sup>116</sup> Die funktionale Obsolenz wird in der Literatur als Folge eines grundsätzlich positiv zu bewertenden wissenschaftlich-technischen Fortschritts gesehen. Vgl. Clemens, Brigitte / Joerges, Bernward (1982), S. 59.

<sup>117</sup> Vgl. Hecht, Dieter (1991), S. 90 und Clemens, Brigitte / Joerges, Bernward (1982), S. 58.

<sup>118</sup> Vgl. Tabasaran, Oktay (Hrsg.) (1994), S. 27.

<sup>119</sup> Vgl. Schmutzler, A. (1992), S. 8, Eder, Günter (1983), S. 27f.

### 2.3.3 Vom Rückstand zum Abfall

#### 2.3.3.1 Handlungsalternativen für die Rückstandsbehandlung

Die im Konsumprozess entstehenden Rückstände werden in der Regel vom Haushalt gelagert. Da die Lagerung der Rückstände normalerweise mit Kosten verbunden ist<sup>120</sup>, wird der Haushalt auf der Basis seines Nutzenmaximierungskalküls versuchen, sich dieser Rückstände zu entledigen. Dabei stehen ihm theoretisch die Handlungsalternativen

- Verkauf,
- interne Verwertung,
- externe Verwertung und
- Beseitigung

offen. Nachfolgend werden diese Handlungsalternativen näher dargestellt.

Zunächst besteht die Möglichkeit, sich des Rückstandes über einen **Verkauf** zu entledigen. Für diese Handlungsalternative kommen typischerweise noch gebrauchsfähige Rückstände aus der Gruppe der Gebrauchsgütern in Frage, d.h. gebrauchte Möbel, Elektrogeräte, Textilien und Druckerzeugnisse wie z.B. Bücher, Komikhefte usw. Der Verkauf kann beispielsweise über Annoncen, Flohmärkte oder Second-Hand-Läden vermittelt werden.<sup>121</sup> Teilweise nehmen Händler bei Neukäufen auch gebrauchte Güter in Zahlung.<sup>122</sup> Kann sich der Haushalt bestimmter Rückstände über einen Verkauf entledigen, steuern die erzielten Erlöse abzüglich der Transaktionskosten des Verkaufs einen positiven Beitrag zum Nutzen des Haushaltes bei.

Zudem kommt theoretisch auch eine **Verwertung** der Rückstände in Frage. Dabei ist zwischen haushaltsinterner und externer Verwertung zu unterscheiden. Bei der **haushaltsinternen Verwertung** ist etwa an die haushaltsinterne Kompostierung<sup>123</sup> organischer Küchen- und Gartenrückstände zu denken, die dann als Kompost im Garten eingesetzt werden können. Aber auch die Nutzung von Glasflaschen als Vasen, alten Kleidungsstücken als Lappen usw. kann zur haushaltsinternen Verwertung gezählt werden. Abgesehen von der Kompostierung, die vor allem in städtischen Gebieten wenig verbreitet ist, sind die Möglichkeiten der haushaltsinternen Verwertung insgesamt noch sehr beschränkt.<sup>124</sup> Mit der internen Verwertung können zwar keine Erlöse erwirtschaftet werden, aber durch den erneuten Einsatz der Rückstände können an anderer Stelle Kosten eingespart werden, so

---

<sup>120</sup> Vgl. Kleinaltenkamp, Michael (1985), S. 23.

<sup>121</sup> Vgl. Sachverständigenrat für Umweltfragen (1991), S. 113 und 209. Dabei sind die Märkte für Rückstände aus Gebrauchsgütern unterschiedlich gut organisiert. Je besser ein Markt organisiert ist, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, einen Rückstand verkaufen zu können.

<sup>122</sup> Vgl. Clemens, Brigitte / Joerges, Bernward (1982), S. 68.

<sup>123</sup> Bei der Kompostierung werden die organischen Rückstände zu Kompost verarbeitet.

<sup>124</sup> Vgl. Bunde, Jürgen / Zimmermann, Horst (1988), S. 181. So auch Sachverständigenrat für Umweltfragen (1991), S. 113 und Ebert, Werner (1993), S. 30.

dass auch bei dieser Handlungsalternative die Rückstände noch einen positiven Beitrag zum Nutzen des Haushaltes erbringen.

Bei der **externen Verwertung** werden die Rückstände zur Verwertung an einen Dritten übergeben. Für diese Form der Verwertung kommen zunächst Rückstände von Verpackungen aus Glas, Papier, Aluminium, Weissblech und Kunststoff sowie andere Rückstände aus Papier (z.B. Zeitungen) in Frage. In der Regel erfordert eine externe Verwertung dieser Rückstände deren möglichst sortenreine Sammlung bereits im Haushalt.<sup>125</sup> Je nach Organisation der Sammelssysteme werden die separierten Rückstände entweder regelmässig direkt bei den Haushalten abgeholt (Holsystem) oder müssen von den Haushalten zu den Sammelstellen gebracht werden (Bringsystem).<sup>126</sup> Zur externen Verwertung ist aber auch die in der Regel unentgeltliche Abgabe von Kleidern im Rahmen von karitativen Altkleidersammlungen sowie die kostenlose Weitergabe von Rückständen an Bekannte und Verwandte zu zählen. Gewöhnlich muss der Haushalt dem Verwerter für die externe Verwertung zwar nichts bezahlen, aber sie verursacht dem Haushalt dennoch Kosten in Form von Transaktionskosten. Die Transaktionskosten der externen Verwertung bestehen für den Haushalt darin, dass die Rückstände separiert und aufbewahrt werden, bis sie entweder vom externen Verwerter (in der Regel) kostenlos abgeholt oder vom Haushalt an den entsprechenden Sammelstellen abgegeben werden. Damit leisten die Rückstände bei der Wahl dieser Handlungsalternative keinen bzw. einen negativen Beitrag zum Nutzen des Haushaltes.

Als letzte Handlungsalternative steht dem Haushalt die kostenpflichtige Übergabe der Rückstände an Dritte zur **Beseitigung** offen. Dabei kann diese Handlungsalternative grundsätzlich für alle Rückstände gewählt werden. Entscheidet sich der Haushalt für diese Handlungsalternative, leisten diese Rückstände aufgrund der zu zahlenden Beseitigungskosten einen negativen Beitrag zum Nutzen des Haushaltes.

### 2.3.3.2 Handlungsalternativen der Rückstandsbehandlung und externe Effekte

Bisher wurden ausschliesslich die Effekte der einzelnen Handlungsalternativen auf den jeweiligen Haushalt berücksichtigt. Diese Betrachtung greift jedoch zu kurz, da auch im Haushaltssektor die jeweiligen Handlungsalternativen der Rückstandsbehandlung in der Regel mit der Entstehung von negativen externen Effekten verbunden sind. So entstehen auch im Haushaltssektor beim Verkauf der Rückstände durch den Transport mit einem PKW negative externe Effekte in Form von Abgasen. Die haushaltsinterne Verwertung organischer Rückstände durch Kompostierung ist gewöhnlich mit der Entstehung von unangenehmen Gerüchen verbunden, durch die sich Nachbarn gestört fühlen können.

---

<sup>125</sup> Lediglich Weissblech, das magnetisch ist, kann auch ohne getrennte Sammlung leicht über einen Magneten separiert und einer Verwertung zugeführt werden. Vgl. Wild, Max (1992), S. 29.

<sup>126</sup> Vgl. Tabasaran, Oktay (Hrsg.) (1994), S. 162ff.

Sowohl bei der externen Verwertung als auch bei der Beseitigung von Rückständen entstehen negative externe Effekte in Form von Abgasen, Abwässern, Lärm, Geruchsbelästigungen usw. Für eine eingehendere Untersuchung dieser negativen externen Effekte sei auf Teil II, Kapitel 1 verwiesen.

### 2.3.3.3 Determinanten der Rückstandsbehandlung

Prinzipiell obliegt es der Entscheidung eines einzelnen Haushaltes, ob ein Rückstand verkauft, intern verwertet, extern verwertet oder beseitigt wird. Eine solche Entscheidung des Haushaltes wird durch

- technische,
- rechtliche,
- ökonomische,
- organisatorische und
- haushaltsspezifische

Determinanten der Rückstandsbehandlung beeinflusst. Im Folgenden soll dargestellt werden, wie diese Determinanten der Rückstandsbehandlung den Aktionsraum des Haushaltes bezüglich der Wahl einer Handlungsalternative beeinflussen.

Zunächst legt der in der Produktion der Güter angewandte Stand der Technik als ***technische Determinante der Rückstandsbehandlung*** fest, in welcher – technisch maximal erreichbaren – Qualität die entstehenden Rückstände anfallen können.<sup>127</sup> Je besser die Qualität der Rückstände ist, desto besser sind die Verkaufsmöglichkeiten der Rückstände. Ferner bestimmt der Stand der Technik, ob eine interne oder externe Verwertung der Rückstände möglich ist und ob die verwertbaren Rückstände überhaupt in der für die Verwertung erforderlichen Qualität gesammelt werden können.

Auf der Basis des durch die technischen Determinanten der Rückstandsbehandlung eingeschränkten Aktionsraumes können die ***rechtlichen Determinanten der Rückstandsbehandlung*** den Aktionsraum weiter eingrenzen. Dabei sind rechtliche Bestimmungen, die einschränkend auf den Verkauf oder die interne Verwertung von Rückständen wirken, nur schwer vorstellbar. Denn bei einer möglichen Gefährdung durch Rückstände aus einem bestimmten Konsumgut erscheint ein Verbot der Produktion dieses Konsumgutes wahrscheinlicher. Hingegen sind Vorschriften bezüglich der separaten Sammlung bestimmter Rückstände denkbar, um sie anschliessend einer externen Verwertung (z.B. Verpackungen) oder gesonderten Beseitigung (z.B. Batterien) zuzuführen.

Zudem wird der Aktionsraum der technisch möglichen und rechtlich zulässigen Handlungsalternativen noch durch ***ökonomische Determinanten der Rückstandsbehandlung*** beeinflusst. In diesem Zusammenhang ist im Hinblick auf den Verkauf von Rückständen von Bedeutung, ob gut organisierte

---

<sup>127</sup> Inwieweit das technisch Mögliche dann auch tatsächlich erreicht werden kann, hängt von der bereits in Teil I, Kapitel 2.2.2.2 erwähnten Produktionsentscheidung des Unternehmens ab.

Absatzmärkte für die jeweiligen Rückstände bestehen. Je besser nämlich ein Absatzmarkt organisiert ist, desto niedriger sind normalerweise die Transaktionskosten des Verkaufs. Dies erhöht tendenziell die Chance, dass ein Rückstand verkauft wird. Ferner kommt der Höhe der Beseitigungskosten eine entscheidende Bedeutung zu. So können niedrige Beseitigungskosten Anreize zum Verkauf oder zur Verwertung der Rückstände zerstören, da dann eine Beseitigung der Rückstände möglicherweise als die kostengünstigere Alternative erscheint. In diesem Zusammenhang ist auch die Bemessungsgrundlage der Beseitigungskosten von zentraler Bedeutung. So fördern pauschale, mengenunabhängig zu zahlende Beseitigungskosten die Rückstandsbehandlung in Form der Beseitigung, da dann keine Möglichkeit besteht, diese Kosten durch verstärkten Verkauf oder Verwertung der Rückstände zu vermeiden.<sup>128</sup>

Darüber hinaus haben auch noch *haushaltsspezifische Determinanten der Rückstandsbehandlung* einen Einfluss auf den Aktionsraum. Hier ist vor allem das Umweltbewusstsein der Haushalte von entscheidender Bedeutung.<sup>129</sup> Denn ein umweltbewusster Haushalt hat tendenziell eine grössere Bereitschaft, Zeit und Mühe aufzuwenden, um Rückstände zu verkaufen bzw. einer internen oder externen Verwertung zuzuführen. Dabei ist das Wissen um Verkaufs- und Verwertungsmöglichkeiten von grosser Wichtigkeit. Aber auch das Wissen um die Funktionsfähigkeit der entsprechenden Sekundärrohstoffmärkte spielt eine Rolle. So ist davon auszugehen, dass z.B. das Wissen um ein Überangebot an gesammeltem Altpapier – das möglicherweise zur Feuerung in Müllverbrennungsanlagen verwandt wird – tendenziell die Bereitschaft der Haushalte zur weiteren Sammlung von Altpapier senken wird. Eine gewisse Kreativität der Haushalte fördert möglicherweise das Finden von Verkaufs- und internen Verwertungsmöglichkeiten. Ferner hat auch die Grösse der Wohngemeinde einen Einfluss auf die Verwertung der Rückstände. Denn im Gegensatz zu städtischen Gebieten ist in ländlichen Gebieten die Möglichkeit zur Kompostierung eher gegeben, so dass dadurch die interne Verwertung der organischen Rückstände tendenziell gefördert wird.<sup>130</sup>

Schliesslich wird der Aktionsraum des Haushaltes auch durch die Organisationsstruktur der (physischen) Erfassung der Rückstände als *organisatorische Determinanten der Rückstandsbehandlung* beeinflusst. Dabei kommt dem jedem einzelnen Haushalt für die Beseitigung seiner Rückstände zur Verfügung stehenden Abfallbehältervolumen (sogenanntes spezifisches Behältervolumen) eine zentrale Bedeutung zu. So hat man festgestellt, dass ein geringes spezifisches Behältervolumen die Bereitschaft der Haushalte erhöht, Rückstände zu verkaufen bzw. einer internen oder externen Verwertung zuzuführen. Dadurch werden die zu beseitigenden Rückstandsmengen gesenkt. Ein hohes spezifisches Behältervolumen wirkt genau entgegengesetzt, wobei insbesondere bei Gartenbesitzern mit steigendem Behältervolumen die Menge an organischen Küchen- und

---

<sup>128</sup> Vgl. Schmutzler, A. (1992), S. 7f.

<sup>129</sup> Vgl. Schmutzler, A. (1992), S. 8.

<sup>130</sup> Vgl. Eder, Günter (1983), S. 88, so auch Tabasaran, Oktay (Hrsg.) (1994), S. 27.

Gartenrückständen überdurchschnittlich ansteigt.<sup>131</sup> Ferner ist auch die Organisation der separaten Erfassung der verwertbaren Rückstandsbestandteile von Bedeutung. Im Allgemeinen erhöht ein dichteres Netz an Bring- und Holsystemen die Bereitschaft der Haushalte, von diesen Systemen auch Gebrauch zu machen.<sup>132</sup>

#### **2.3.3.4 Abfallentstehung als Ergebnis der Entscheidung von Haushalten**

Im vorigen Abschnitt wurde gezeigt, wie ausgehend von den theoretisch möglichen Handlungsalternativen im Einzelfall der Aktionsraum eines Haushaltes in Bezug auf die Rückstandsbehandlung durch technische, rechtliche, ökonomische, organisatorische und haushaltsspezifische Determinanten bestimmt wird. Bis jetzt blieb jedoch offen, welche der im Aktionsraum verbleibenden Handlungsalternativen vom Haushalt letztlich gewählt wird. Hierzu wird ein Haushalt zunächst versuchen, die jeweils mit einer Handlungsalternative verbundenen Transaktionskosten und Nutzen so exakt wie möglich zu ermitteln. Vor dem Hintergrund dieser Informationen wird der Haushalt die jeweiligen Kosten und Nutzen einer Handlungsalternative gegenüberstellen und dann diejenige Handlungsalternative auswählen, bei der sein Nutzen maximiert wird.

Mit der Entscheidung für eine bestimmte Handlungsalternative fällt gleichzeitig auch die Entscheidung darüber, ob ein Rückstand zu Abfall wird oder nicht. Denn wie schon im Unternehmenssektor soll ein Rückstand auch im Haushaltssektor immer dann als Abfall bezeichnet werden, wenn er für den jeweiligen Haushalt keinen oder einen negativen Beitrag zum Nutzen leistet.<sup>133</sup> Demnach wird auch im Haushaltssektor im Fall des Verkaufs oder der internen Verwertung aus dem Rückstand kein Abfall, da der Rückstand noch einen positiven Beitrag zum Nutzen des Haushaltes beisteuert. Entscheidet sich der Haushalt hingegen für eine externe Verwertung des Rückstandes, leistet dieser keinen positiven Beitrag zum Nutzen des Haushaltes und wird deshalb zu einzelwirtschaftlichem Abfall. Entscheidet sich der Haushalt für eine Beseitigung des Rückstandes, leistet dieser einen negativen Beitrag zum Nutzen des Haushaltes und wird nicht nur zu einzelwirtschaftlichem, sondern auch zu gesamtwirtschaftlichem Abfall.

In der folgenden Abbildung 7 wird der Prozess der Rückstands- und Abfallentstehung im Haushaltssektor nochmals zusammenfassend dargestellt. Im Konsumprozess fallen unter dem Einfluss von angebots- und haushaltsspezifischen Determinanten der Rückstandsentsstehung eine bestimmte Art und Menge von Rückständen an. Aus der Menge der theoretisch zur Verfügung stehenden Handlungsalternativen der Rückstandsbehandlung ist vor dem Hintergrund der technischen, rechtlichen, ökonomischen, organisatorischen und haushaltsspezifischen Determinanten der

---

<sup>131</sup> Vgl. Tabasaran, Oktay (Hrsg.) (1994), S. 25f., Eder, Günter (1983), S. 35ff. sowie Clemens, Brigitte / Joerges, Bernward (1982), S. 76.

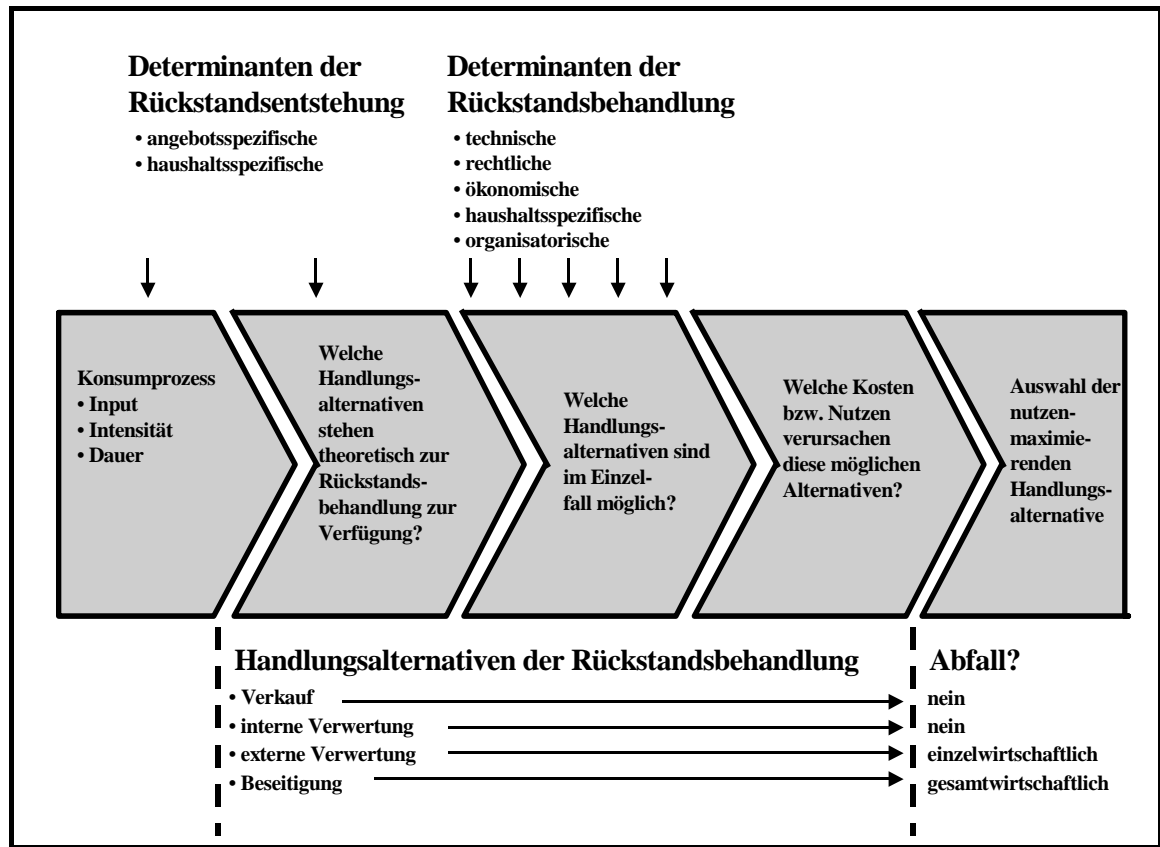
<sup>132</sup> Vgl. Tabasaran, Oktay (Hrsg.) (1994), S. 27, Schmutzler, A. (1992), S. 8.

<sup>133</sup> Vgl. Teil I, Kapitel 2.2.3.4.



Rückstandsbehandlung zu ermitteln, welche Handlungsalternativen im Einzelfall möglich sind. Sind Kosten und Erlöse der im Einzelfall möglichen Handlungsalternativen bestimmt, wird der Haushalt die seinen Nutzen maximierende Alternative auswählen. Durch diese Entscheidung für eine bestimmte Handlungsalternative fällt gleichzeitig auch die Entscheidung darüber, ob ein Rückstand zu einzel- bzw. gesamtwirtschaftlichem Abfall wird oder nicht.

Abbildung 7: Der Prozess der Rückstands- und Abfallentstehung im Haushaltssektor



Quelle: Eigene Darstellung

## 2.4 Der ökonomische Abfallbegriff

Nachdem in den vorherigen Abschnitten der Prozess der Rückstands- und Abfallentstehung sowohl im Unternehmenssektor als auch im Haushaltssektor beschrieben wurde, sollen an dieser Stelle die Merkmale des ökonomischen Abfallbegriffs noch einmal zusammengefasst werden.

Zunächst ist Abfall aus ökonomischer Sicht dadurch gekennzeichnet, dass er im Hinblick auf den eigentlichen Zweck von Produktion bzw. Konsum als unerwünschtes, unvermeidliches Kuppelprodukt, d.h. als Rückstand entsteht. Darüber hinaus leistet dieser Rückstand keinen positiven Beitrag zum Gewinn bzw. Nutzen des jeweiligen Rückstands- bzw. Abfallemittenten und hat insofern für ihn

keinen ökonomischen Wert. Ferner ist der Umgang mit Abfällen mit der Entstehung von negativen externen Effekten verbunden. Dabei ist entscheidend, dass erst das gleichzeitige Vorliegen aller drei Merkmale eine zweckmässige Umschreibung des ökonomischen Abfallbegriffs ergibt.<sup>134</sup>

Abfall ist dementsprechend aus ökonomischer Sicht ein

- unerwünschtes, unvermeidliches Kuppelprodukt (***Rückstand***),
- das ***keinen positiven Beitrag zum Gewinn– bzw. Nutzen*** von Einzelnen leistet und
- mit dessen Umgang ***negative externe Effekte*** für die Gesellschaft verbunden sind.

Damit ist Abfall aus ökonomischer Sicht nicht objektiv anhand seiner Bestandteile zu definieren. Die Frage, ob ein Rückstand zu Abfall wird, basiert nämlich auf individuellen Entscheidungen, die sich über die Zeit hinweg verändern können bzw. die durch umweltpolitische Massnahmen beeinflussbar sind. Dabei sind die Determinanten der Rückstandsentstehung und Rückstandsbehandlung mögliche Ansatzpunkte für solche umweltpolitischen Massnahmen, die im folgenden Teil II behandelt werden.

---

<sup>134</sup> So auch Weiland, Raimund (1993), S. 127. In der bisherigen Literatur wurde Abfall entweder als Kuppelprodukt betrachtet, dessen Verwertung unter ökonomischen Gesichtspunkten nicht mehr sinnvoll ist oder aber es standen die im Umgang mit Abfällen entstehenden negativen externen Effekte im Vordergrund. Vgl. Weiland, Raimund (1993), S. 121.

## **TEIL II:        UMWELTPOLITISCHE INSTRUMENTE DER ABFALLPOLITIK**

### **1        Externe Effekte**

Es wurde bereits in Teil I mehrfach darauf hingewiesen, dass im Umgang mit Abfällen grundsätzlich mit dem Auftreten negativer externe Effekte zu rechnen ist. Externe Effekte oder Externalitäten liegen immer dann vor, wenn die „Handlungen eines Akteurs die Produktions– und Konsummöglichkeiten anderer verändern, ohne dass sich dies vollständig und ausschliesslich in den relativen Preisen niederschlägt.“<sup>135</sup> Sie sind Ausdruck einer speziellen, aussermarktlichen Interdependenz ökonomischer Aktivitäten innerhalb einer Volkswirtschaft, die sich durch einen direkten physischen Zusammenhang (z.B. in Form von Rauch, Lärm etc.) zwischen den Produktions– und Konsummöglichkeiten mehrerer Akteure auszeichnen und die nicht vom Markt erfasst werden.<sup>136</sup>

Die Anwesenheit negativer externer Effekte hat zur Folge, dass ein unkorrigiertes Marktgleichgewicht nicht mehr zu einer pareto–optimalen und damit effizienten Allokation der knappen Ressourcen führt.<sup>137</sup>

---

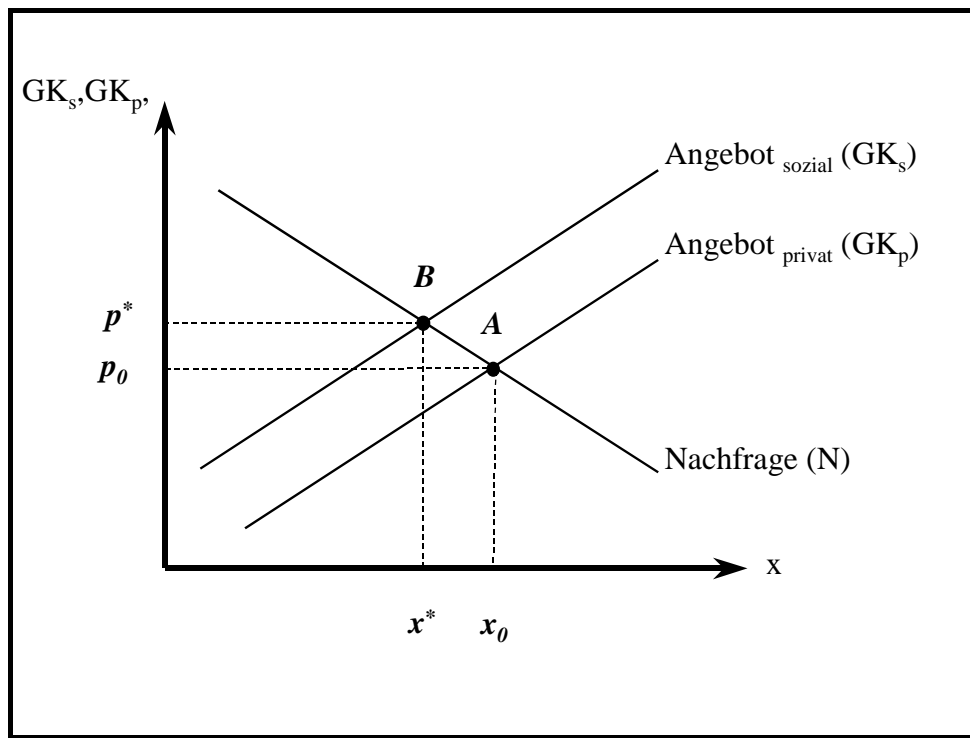
<sup>135</sup> Weimann, Joachim (1991), S. 19. Im Folgenden sollen lediglich technologische externe Effekte behandelt werden. Vgl. zur Unterscheidung zwischen technologischen und pekuniären externen Effekten Mishan, E.J. (1971), S. 6, Baumol, William J. / Oates, Wallace E. (1988), S. 29ff. Für weitere Formen externer Effekte vgl. z.B. Bromley, Daniel W. (1991), S. 68ff. und Buchanan, James M. / Stubblebine, William C. (1962), S. 371ff.

<sup>136</sup> Vgl. Luckenbach, Helga (1986), S. 138. Ayres / Kneese (1969) sehen das Auftreten von externen Effekten als einen den Produktions- und Konsumprozessen innewohnenden normalen Bestandteil. Vgl. Ayres, Robert U. / Kneese, Allen V. (1969), S. 52.

<sup>137</sup> Für die folgenden Ausführungen vgl. Tietenberg, Tom (1996), S. 46ff., Siebert, Horst (1978), S. 19ff., Kemper, Manfred (1993), S. 7ff., Endres, Alfred (1994), S. 19ff., Feess, Eberhard (1995), S. 12ff., Cansier, Dieter (1993), S. 24ff.

Dies soll vereinfachend anhand der folgenden Abbildung 8 erläutert werden:

Abbildung 8: Ressourcenallokation bei Vorliegen von negativen externen Effekten



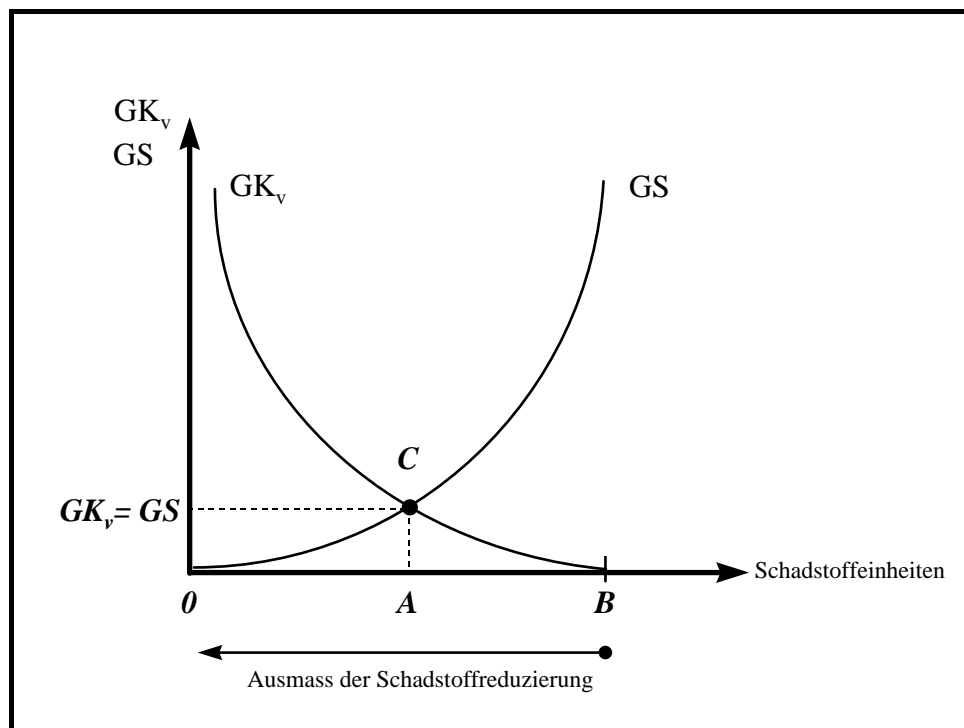
Es sei angenommen, dass mit der Verbrennung von Abfällen die Entstehung negativer externer Effekte verbunden ist. Der negative externe Effekt soll darin bestehen, dass bei der Verbrennung der Abfälle Umweltschadstoffe<sup>138</sup> (im Folgenden Schadstoffe) emittiert werden, von denen Schädigungen für die Umwelt – und damit für die Gesellschaft – ausgehen. Die Nachfrage nach der Verbrennungskapazität ( $X$ ) von Abfällen sei durch die Nachfragekurve ( $N$ ) charakterisiert. Unter Wettbewerbsbedingungen werden die Betreiber von Verbrennungsanlagen ihre Verbrennungskapazitäten entsprechend der privaten Angebotskurve ( $GK_p$ ) anbieten, deren Verlauf durch ihre privaten Grenzkosten bestimmt wird. In einer solchen Situation wird sich das Marktgleichgewicht im Schnittpunkt  $A$  der Nachfragekurve ( $N$ ) und der privaten Angebotskurve ( $GK_p$ ) einstellen, d.h. zum Preis  $p_0$  wird die Menge  $x_0$  an Verbrennungskapazität angeboten und nachgefragt. Mit diesem Marktgleichgewicht wird jedoch ein gesellschaftliches Pareto-Optimum verfehlt, da im Preis  $p_0$  nicht alle Kosten der Verbrennungsaktivität berücksichtigt werden. Die bei der Verbrennung entstehenden negativen externen Effekte verursachen nämlich zusätzliche Kosten (externe Grenzkosten), die von der Allgemeinheit getragen werden. Die Summe der privaten und der externen Grenzkosten ergibt die gesellschaftlichen Grenzkosten, die durch die soziale Angebotskurve ( $GK_s$ ) dargestellt werden. Erst wenn sämtliche Kosten der Verbrennungsaktivität im Marktpreis berücksichtigt werden, ergibt sich ein pareto-optimales Marktgleichgewicht im Schnittpunkt  $B$  der Nachfragekurve ( $N$ ) und der sozialen

<sup>138</sup> Unter Umweltschadstoffen werden in der Umwelt vorkommende Stoffe verstanden, „(...) von denen direkt oder indirekt über Folgewirkungen schädliche Wirkungen auf Lebewesen und Sachgüter ausgehen können und denen der einzelne Mensch unfreiwillig ausgesetzt ist.“ Umweltbundesamt (Hrsg.) (1993), S. 223.

Angebotskurve (**GKs**). In diesem gesellschaftlich optimalen Marktgleichgewicht wird zum höheren Preis  $p^*$  die geringere Menge  $x^*$  an Verbrennungskapazität angeboten und nachgefragt. Abschliessend kann festgehalten werden, dass bei Vorliegen negativer externer Effekte ein unkorrigierter Marktmechanismus zu einer ineffizienten Ressourcenallokation führt. Im Vergleich zum gesellschaftlich optimalen Marktgleichgewicht wird zu einem zu niedrigen Preis ( $p_0$ ) eine zu grosse Menge ( $x_0$ ) der umweltschädigenden Aktivität angeboten und nachgefragt.

Obwohl im gesellschaftlich optimalen Punkt **B** die knappen Ressourcen optimal alloziiert werden, bedeutet dies nicht, dass im gesellschaftlichen Optimum keine Umweltschäden mehr entstehen. Denn die umweltschädigende Aktivität wird lediglich auf ein pareto–optimales Niveau  $x^*$  beschränkt, nicht jedoch völlig eingestellt. Es werden weiterhin Abfälle verbrannt und damit Schadstoffe emittiert, die zu Umweltschäden führen. Aus ökonomischer Sicht ist eine vollständige Vermeidung dieser Umweltschädigung aber auch nicht zweckmässig. Dies soll anhand der folgenden Abbildung 9 deutlich gemacht werden.<sup>139</sup>

Abbildung 9: Optimales Ausmass an Umweltschädigung



Angenommen, bei der Produktion eines Gutes wird eine bestimmte Menge an Abfällen produziert, mit denen negative externe Effekte verbunden sind. Der negative externe Effekt soll darin bestehen, dass von den Abfällen die Emission eines bestimmten Schadstoffes ausgeht. Vereinfachend soll eine Mengeneinheit Abfall mit der Emission genau einer Schadstoffeinheit verbunden sein. Dabei wird davon ausgegangen, dass der Schaden, der je produzierter Mengeneinheit des Abfalls bzw.

<sup>139</sup> Vgl. Pearce, David W. / Turner, R. Kerry (1990), S. 62ff., Endres, Alfred (1994), S. 16ff., Cansier, Dieter (1993), S. 32ff.

Schadstoffes entsteht, mit steigender Emission des Schadstoffes überproportional zunimmt.<sup>140</sup> Dieser Zusammenhang wird durch die Kurve **GS** (Grenzscha-den) verdeutlicht. Ferner sei angenommen, dass die Kosten, die mit der Vermeidung einer Schadstoffeinheit verbunden sind (Grenzkosten der Vermeidung **GK<sub>v</sub>**) mit zunehmender Vermeidungsmenge überproportional ansteigen.<sup>141</sup> Da in den Grenzkosten der Vermeidung auch der entgangene Nettonutzen aus dem Gut, bei dem der Abfall anfällt, enthalten ist, liefert das 1. Gossensche Gesetz einen weiteren Grund für den Anstieg der Grenzkosten der Vermeidung. Die Kurve **GK<sub>v</sub>** bringt diese Grenzkosten der Vermeidung zum Ausdruck.

Es sei darüber hinaus angenommen, dass durch die bei der bestehenden Produktion des Gutes entstehenden Abfälle Schadstoffe im Umfang von  $\overline{OB}$  emittiert werden. Gelingt es, die Schadstoffemission (und damit den Schaden) zu reduzieren, ergibt sich dadurch ein gesellschaftlicher Nutzenzuwachs. Gleichzeitig verursacht die Schadstoffreduktion aber auch Kosten, die beim Schadstoffemittenten als einzelwirtschaftliche Vermeidungskosten anfallen. Eine Schadstoffreduktion ist aus gesellschaftlicher Perspektive solange zweckmässig, wie der entsprechende (gesellschaftliche) Nutzenzuwachs durch die Schadstoffvermeidung grösser (bzw. gleich) ist als der zwangsläufig mit der entsprechenden Schadstoffvermeidung einhergehende (einzelwirtschaftliche) Kostenzuwachs. Eine pareto–optimale Schadstoffemission – und damit das pareto–optimale Ausmass des Umweltschadens – wird genau in dem Punkt erreicht, wo die Vermeidungskosten der letzten vermiedenen Schadstoffeinheit gerade dem dadurch entstehenden Nutzenzuwachs entsprechen.<sup>142</sup> Dies wird in der obigen Abbildung 9 in Punkt **C** bzw. bei einer Schadstoffemission im Ausmass von  $\overline{OA}$  erreicht.<sup>143</sup>

Abschliessend kann festgehalten werden, dass die im Umgang mit Abfällen entstehenden negativen externen Effekte zu einer ineffizienten Allokation der Ressourcen führen. Dennoch gilt es aus ökonomischer Perspektive, die Entstehung von Abfällen und die mit ihnen einhergehenden Umweltschäden nicht zu minimieren, sondern auf ein pareto–optimales Ausmass zu reduzieren. Eine Diskussion der Frage, durch welche Massnahmen eine solche optimale Reduzierung der entstehenden Abfälle erreicht werden kann, soll im folgenden Kapitel 2 stattfinden.

<sup>140</sup> Diese Annahme erscheint gerechtfertigt, da die zunehmende Einleitung bestimmter Schadstoffe bei Überschreiten der Assimilationskapazität der Umwelt zu einer überproportionalen Schädigung führt.

<sup>141</sup> Auch diese Annahme erscheint plausibel, da die ersten Schadstoffeinheiten wahrscheinlich mit relativ einfachen und kostengünstigen Massnahmen zu vermeiden sind. Mit zunehmender Vermeidungsmenge ist jedoch damit zu rechnen, dass immer kompliziertere und teurere Verfahren eingesetzt werden müssen, so dass es zu dem oben genannten Verlauf der Grenzkosten der Vermeidung kommt.

<sup>142</sup> Denn würden weniger Schadstoffe vermieden, könnte der gesellschaftliche Nutzen durch eine weitere Schadstoffreduktion weiter erhöht werden. Eine Schadstoffvermeidung über das optimale Mass hinaus würde dagegen zu einer Wohlstandssenkung führen, da die zusätzlichen Kosten der Vermeidung grösser wären als der mit der Schadstoffvermeidung zu erreichende Nutzenzuwachs.

<sup>143</sup> Die Lage des optimalen Ausmasses der Schädigung durch negative externe Effekte ist durch verschiedene Determinanten bestimmt. Eine Veränderung dieser Determinanten hat demnach in der Regel auch eine Verschiebung des optimalen Punktes zur Folge. Vgl. hierzu Endres, Alfred (1994), S. 27ff.

## 2 Umweltpolitische Instrumente der Abfallpolitik

In diesem 2. Kapitel sollen verschiedene umweltpolitische Instrumente vorgestellt werden, die im Rahmen einer praktischen Abfallpolitik zur Reduzierung der mit Abfällen einhergehenden negativen externen Effekte und der damit verbundenen Umweltschäden eingesetzt werden können. Bevor jedoch auf die einzelnen Instrumente näher eingegangen wird, soll zunächst in einem einleitenden Kapitel 2.1 erläutert werden, welche Ziele eine praktische Abfallpolitik in der Regel verfolgt (Kapitel 2.1.1). Dann wird in Kapitel 2.1.2 ein kurzer Überblick über die zur Erreichung der abfallpolitischen Ziele zur Verfügung stehenden umweltpolitischen Instrumente gegeben. Um die Eignung unterschiedlicher Instrumente zur Erreichung abfallpolitischer Ziele prüfen zu können, werden in Kapitel 2.1.3 Kriterien zur Beurteilung der umweltpolitischen Instrumente erläutert. Im Anschluss werden die einzelnen umweltpolitischen Instrumente beschrieben (Kapitel 2.2 bis 2.4). Dabei wird bei jedem Instrument zunächst jeweils eine kurze *allgemeine* Darstellung und Beurteilung des Instruments anhand der in Kapitel 2.1.3 vorgestellten Beurteilungskriterien gegeben. Darauf aufbauend werden die jeweiligen *abfallpolitischen* Ausgestaltungsmöglichkeiten dargestellt und diskutiert. Kapitel 2.5 fasst die Ergebnisse dieses 2. Kapitels kurz zusammen.

### 2.1 Einleitung

#### 2.1.1 Ziele einer Abfallpolitik

Im Rahmen einer Abfallpolitik wird grundsätzlich angestrebt, durch den Einsatz umweltpolitischer Instrumente die Entstehung von Abfällen auf ein pareto–optimales Ausmass zu reduzieren. Unter einem umweltpolitischen Instrument soll dabei im Folgenden ein Mittel verstanden werden, das eingesetzt wird, um Produzenten oder Konsumenten zu veranlassen, entsprechend einem politisch fixierten umweltpolitischen Ziel Massnahmen zur Vermeidung, Verringerung oder Beseitigung von Umweltbelastungen zu ergreifen.<sup>144</sup> Dem in der Literatur üblichen Vorgehen entsprechend werden im Rahmen dieser Arbeit Instrumente betrachtet, die auf dem Verursacherprinzip basieren.<sup>145</sup> Vereinfachend besagt das Verursacherprinzip, dass die gesamten gesellschaftlichen Kosten einer Aktivität von demjenigen zu tragen sind, der diese Kosten verursacht hat.<sup>146</sup>

Mit der Einführung umweltpolitischer Instrumente können grundsätzlich zwei verschiedene Strategien

---

<sup>144</sup> Vgl. Knüppel, Hartmut (1989), S. 32f.

<sup>145</sup> Vgl. OECD (1995), S. 12f., Endres, Alfred (1994), S. 100, Cansier, Dieter (1993), S. 130f. sowie Schemann, Christian (1996), S. 81ff. Für eine ausführlichere Darstellung dieses und anderer Grundprinzipien der Umweltpolitik vgl. Knüppel, Hartmut (1989), S. 19ff., Wicke, Lutz (1993), S. 150ff., Cansier, Dieter (1993), S. 130ff., OECD (1995), S. 12ff.

<sup>146</sup> Aus juristischer Sicht ist das Verursacherprinzip das wohl geeignetste Prinzip der Umweltpolitik. Hingegen ist aus ökonomischer Perspektive das Verursacherprinzip durchaus problematisch, weil bei Nutzungskonflikten nicht eindeutig zu klären ist, wer der Verursacher ist. Deshalb ist aus ökonomischer Sicht das Prinzip des billigsten Schadenvermeiders eigentlich überlegen.

verfolgt werden. Zum einen kann mit dem Einsatz eines umweltpolitischen Instrumentes im Rahmen sogenannter “first best“- Lösungen die *pareto-optimale Internalisierung* der negativen externen Effekte angestrebt werden. Das Ausmass der negativen Externalitäten und die mit ihnen verbundenen Umweltschäden sollen dabei auf ein pareto-optimales Niveau (Punkt *C* in Abbildung 9) gebracht werden.<sup>147</sup> Dieses theoretische Optimum ist jedoch insbesondere aufgrund gravierender Informationsprobleme bei der Messung und monetären Bewertung externer Effekte bzw. Umweltschäden kaum exakt zu bestimmen.<sup>148</sup> Erschwerend kommt hinzu, dass das anzustrebende Optimum kein unveränderlicher Zustand ist, sondern von verschiedenen Determinanten beeinflusst wird, die sich mit der Zeit verändern können.<sup>149</sup> Deshalb wird in der umweltpolitischen Praxis auf das anspruchsvolle Ziel einer pareto-optimalen Internalisierung negativer externer Effekte verzichtet.

Vielmehr wird mit sogenannten “befriedigenden“ Lösungen das bescheidenere Ziel verfolgt, das Ausmass negativer externer Effekte derart zu beschränken, dass ein bestimmtes *Umweltqualitätsniveau* oder ein bestimmter *Umweltqualitätsstandard* mit den geringsten volkswirtschaftlichen Kosten erreicht wird. Die praktische Fixierung eines solchen Umweltstandards erfolgt auf politischer Ebene.<sup>150</sup> Im Rahmen solcher “befriedigender“ Lösungen wird also von vornherein auf eine pareto-optimale Internalisierung der negativen externen Effekte (Punkt *C* in Abbildung 9) verzichtet. Statt dessen wird angestrebt, den Umweltstandard zumindest möglichst in der Nähe des pareto-optimalen Punktes *C* zu fixieren und diesen Umweltstandard dann mit minimalen volkswirtschaftlichen Kosten, also effizient, zu erreichen. Umweltpolitische Instrumente, die zur Erreichung eines solchen Umweltstandards eingesetzt werden, werden auch als standardorientierte Instrumente bezeichnet.<sup>151</sup>

Im Rahmen einer Abfallpolitik wird mit der Fixierung eines qualitativen Umweltstandards prinzipiell eine Abfallvermeidung bezweckt. Unter dem Begriff der Abfallvermeidung sollen in dieser Arbeit alle Massnahmen zusammengefasst werden, die die Entstehung von (gesamtwirtschaftlichen) Abfällen entweder vollständig vermeiden oder aber zumindest vermindern.<sup>152</sup> Dementsprechend werden auch Massnahmen zur Verwertung von (einzelwirtschaftlichen) Abfällen zur (gesamtwirtschaftlichen) Abfallvermeidung gezählt.<sup>153</sup> Abfallvermeidung umfasst im Allgemeinen zwei Aspekte. Zum einen geht es darum, den Schadstoffgehalt von Abfällen zu senken (*qualitative Abfallvermeidung*). Zum

<sup>147</sup> Vgl. Teil II, Kapitel 1.

<sup>148</sup> Vgl. anstatt vieler z.B. Kemper, Manfred (1993), S. 12f., Endres, Alfred (1994), S. 30.

<sup>149</sup> Vgl. Endres, Alfred (1994), S. 27ff.

<sup>150</sup> Um einen solchen politisch fixierten Umweltstandard in die Praxis umsetzen zu können, müssen die qualitativen Ziele in quantitative Zielvorgaben überführt werden. Dies geschieht in der Praxis meist durch die Festlegung von Grenzwerten für die maximale Emissionsmenge bestimmter Schadstoffe, die mit der erwünschten Umweltqualität kompatibel sein soll. Zu den hiermit verbunden Problemen vgl. z.B. Kemper, Manfred (1993), S. 65ff.

<sup>151</sup> Vgl. Endres, Alfred (1994), S. 98, Michaelis, Peter (1996), S. 23.

<sup>152</sup> Im Folgenden soll sowohl für Abfallvermeidung als auch für Abfallverminderung der geläufigere Begriff der Vermeidung verwendet werden. Vgl. Sachverständigenrat für Umweltfragen (1991), S. 198.

<sup>153</sup> Damit wird in dieser Arbeit der Auffassung des Sachverständigenrat für Umweltfragen gefolgt. Vgl. Sachverständigenrat für Umweltfragen (1991), S. 198. Der Begriff der Abfallvermeidung wird in der Literatur jedoch nicht einheitlich verwendet. Vgl. Bidlingmaier, Werner / Kranert, Martin (1994), S. 83.



anderen geht es aber in der Abfallpolitik auch insbesondere darum, die Abfallmengen zu reduzieren (*quantitative Abfallvermeidung*).<sup>154</sup> Eine Verringerung der Abfallmengen erscheint vor allem unter dem Aspekt einer zunehmenden Ressourcenverknappung (sowohl für die Produktion von Gütern als auch für die Beseitigung von Abfällen) und der damit verknüpften Nachhaltigkeitsdiskussion erforderlich.<sup>155</sup> Je nachdem, ob es bei der Fixierung von Umweltstandards für Abfälle um eine qualitative oder quantitative Abfallvermeidung geht, beziehen sie sich entweder auf den Schadstoffgehalt oder auf die Menge der Abfälle. Vor dem Hintergrund medizinisch-ökotoxikologischer Forschungsergebnisse erscheint die politische Fixierung eines Umweltstandards in Bezug auf den Schadstoffgehalt von Abfällen leichter als die Festlegung abfallpolitischer Mengenziele. Denn die Umweltschädlichkeit bestimmter Stoffe ist meist leichter nachzuweisen als das Ausmass eines möglichen Nachhaltigkeitsverlustes aufgrund eines bestimmten mengenmässigen Ressourcenverzehr. Vor dem Hintergrund dieser Bewertungsproblematik, die eine Operationalisierung insbesondere mengenrelevanter Ziele erschwert, wird in der praktischen Abfallpolitik meist die Prioritätenfolge 'Vermeidung vor Verwertung vor Beseitigung' festgelegt.<sup>156</sup> Im Vergleich zur qualitativen Abfallvermeidung ist es folglich im Rahmen der quantitativen Abfallvermeidung noch schwieriger, einen klar definierbaren Grenzwert zu identifizieren, ab dem sich die Abfallmenge zu einem Schadenspotential entwickelt und damit die Erfüllung eines bestimmten Umweltstandards nicht mehr gewährleistet ist.<sup>157</sup>

### **2.1.2 Überblick über umweltpolitische Instrumente einer Abfallpolitik**

Zur Erreichung abfallpolitischer Umweltstandards stehen einer Abfallpolitik verschiedene umweltpolitische Instrumente zur Verfügung. Gemeinsam ist den hier betrachteten umweltpolitischen Instrumenten, dass sie auf eine direkte oder indirekte Beeinflussung des Entscheidungsverhaltens der einzelnen Wirtschaftssubjekte abzielen. Dabei wird das Ergebnis eines rationalen Entscheidungsprozesses durch die Menge der verfügbaren Handlungsalternativen, durch individuelle Nutzen und Kosten der verschiedenen Handlungsalternativen, sowie Information und Präferenzen des Entscheidungsträgers determiniert. In Anlehnung an eine derartige entscheidungsorientierte Betrachtungsweise können umweltpolitische Instrumente danach unterschieden werden, an welcher

---

<sup>154</sup> Vgl. Bidlingmaier, Werner / Kranert, Martin (1994), S. 83, Schuldt, Nicola (1993), S. 111.

<sup>155</sup> Vgl. Looß, Anneliese / Katz, Christine (1995), S. 15. Zur Diskussion der Abfallproblematik unter dem Nachhaltigkeitsaspekt vgl. Schemann, Christian (1996).

<sup>156</sup> Vgl. Schemann, Christian (1996), S. 80.

<sup>157</sup> Vgl. Looß, Anneliese / Katz, Christine (1995), S. XI.

der obigen Determinanten des Entscheidungsprozesses sie jeweils ansetzen. Im Rahmen einer solchen Klassifizierung kann prinzipiell zwischen

- ordnungsrechtlichen,
- ökonomischen und
- suasorischen

Instrumenten unterschieden werden.<sup>158</sup>

Dabei zielen *ordnungsrechtliche Instrumente* darauf ab, die Menge der zur Verfügung stehenden Handlungsalternativen der einzelnen Wirtschaftssubjekte zu begrenzen. Im Rahmen solcher ordnungsrechtlicher Instrumente wird eine *direkte* Verhaltenssteuerung mit Hilfe von Auflagen angestrebt. Dies kann einerseits mit *Verboten* erfolgen, die unerwünschtes Verhalten vollständig untersagen. Andererseits können aber auch *Gebote* eingesetzt werden, die entweder unerwünschtes Verhalten auf ein bestimmtes Ausmass limitieren oder ein erwünschtes Verhalten vorschreiben.<sup>159</sup>

Ordnungsrechtliche Instrumente setzen damit an den rechtlichen Determinanten der Rückstandsbehandlung und Rückstandsentstehung an.<sup>160</sup>

Hingegen sind *ökonomische Instrumente* darauf ausgelegt, auf die mit den jeweiligen Handlungsalternativen verbundenen Nutzen und Kosten Einfluss zu nehmen. Im Gegensatz zu den ordnungsrechtlichen Instrumenten wird hier eine *indirekte* Verhaltenssteuerung durch finanzielle Anreize bezweckt.<sup>161</sup> Ökonomische Instrumente können im Rahmen der Abfallpolitik prinzipiell in drei Kategorien unterteilt werden:

- „*Abgaben und Subventionen*, bei denen ein Preis auf die Nutzung der Umwelt erhoben bzw. für die unterbliebene Nutzung gezahlt wird.
- *Handelbare Nutzungsrechte*, bei denen bestimmte Umweltnutzungen mengenmässig kontingentiert und am Markt gehandelt werden.
- *Rücknahme- und Pfandpflichten*, bei denen die Produzentenverantwortung auf den gesamten Produktlebenszyklus ausgedehnt wird.“<sup>162</sup>

---

<sup>158</sup> Vgl. Michaelis, Peter (1996), S. 25. Die hier gewählte Reihenfolge der Instrumente entspricht der Schwere des Eingreifens des Staates in das Entscheidungsverhalten der einzelnen Akteure. Vgl. Cabernard, Bruno (1995), S. 90. Neben der hier gewählten Klassifizierungen umweltpolitischer Instrumente sind jedoch noch andere Klassifizierungen denkbar. Vgl. z.B. Wicke, Lutz (1993), S. 195ff.

<sup>159</sup> Vgl. Fritsch, Michael / Wein, Thomas / Ewers, Hans-Jürgen (1993), S. 72, Wicke, Lutz (1993), S. 195ff.

<sup>160</sup> Vgl. Teil I, für Unternehmen Kapitel 2.2.2.2 und Kapitel 2.3.2.2, für Haushalte Kapitel 2.3.2.2 und Kapitel 2.3.3.3.

<sup>161</sup> Vgl. Turner, R. Kerry / Pearce, David (1994), S. 257.

<sup>162</sup> Michaelis, Peter (1996), S. 29. (Hervorhebungen im Original). Da Subventionen nicht dem Verursacherprinzip entsprechen, werden sie im Rahmen dieser Arbeit nur kurz behandelt.

Mit ökonomischen Instrumenten werden demzufolge die ökonomischen Determinanten der Rückstandsentstehung und Rückstandsbehandlung beeinflusst.<sup>163</sup>

Indessen wird mit *suasorischen Instrumenten* versucht, sowohl auf die Präferenzen als auch auf die Informationen der einzelnen Wirtschaftssubjekte derart Einfluss zu nehmen, dass die einzelnen Wirtschaftssubjekte im Entscheidungsprozess stärker die gesamtwirtschaftlichen Kosten und nicht nur die einzelwirtschaftlichen Kosten ihres individuellen Verhaltens berücksichtigen.<sup>164</sup> Suasorische Instrumente setzen an den unternehmens- und haushaltsspezifischen Determinanten der Rückstandsentstehung und Rückstandsbehandlung an.<sup>165</sup>

### 2.1.3 Kriterien zur Beurteilung umweltpolitischer Instrumente

Um den Einsatz umweltpolitischer Instrumente beurteilen und vergleichen zu können, bedarf es geeigneter Beurteilungskriterien. Dazu werden in dieser Arbeit vereinfachend die Kriterien:

- ökologische Treffsicherheit,
- ökonomische Effizienz und
- dynamische Anreizwirkung

herangezogen.<sup>166</sup>

Unter *ökologischer Treffsicherheit* soll im Folgenden die Fähigkeit eines Instrumentes verstanden werden, das politisch gesetzte Umweltziel tatsächlich zu erreichen. Um die ökologische Treffsicherheit eines Instrumentes bestimmen zu können, müssen drei Bedingungen erfüllt sein. So muss zunächst ein quantifizierbarer Umweltstandard vorgegeben sein. Ferner muss ein eindeutiger Wirkungszusammenhang zwischen dem Einsatz eines Instrumentes und der Veränderung der zu beeinflussenden Emissionen bestehen und schliesslich müssen geeignete Messmethoden und Messinstrumente zur Verfügung stehen.<sup>167</sup>

Bei der Beurteilung der *ökonomischen Effizienz* eines umweltpolitischen Instrumentes wird geprüft, inwieweit es geeignet ist, das vorgegebene Umweltziel mit den geringsten volkswirtschaftlichen Kosten zu erreichen. Entsprechend dem in der Literatur üblichen Vorgehen, werden hier lediglich die

---

<sup>163</sup> Vgl. Teil I, für Unternehmen Kapitel 2.2.2.2 und Kapitel 2.3.2.2, , für Haushalte Kapitel 2.3.2.2 und Kapitel 2.3.3.3.

<sup>164</sup> Vgl. Michaelis, Peter (1996), S. 25f., Siebert, Horst (1976), S. 11.

<sup>165</sup> Vgl. Teil I, für Unternehmen Kapitel 2.2.2.2 und Kapitel 2.3.2.2, , für Haushalte Kapitel 2.3.2.2 und Kapitel 2.3.3.3.

<sup>166</sup> So auch Schemann, Christian (1996), S. 107, Endres, Alfred (1994), S. 100 und Fritsch, Michael / Wein, Thomas / Ewers, Hans-Jürgen (1993), S. 66. Weitere Beurteilungskriterien finden sich z.B. bei Turner, R. Kerry / Pearce, David (1994), S. 259, OECD (1991), S. 18ff., Endres, Alfred (1985), S. 51ff., Wicke, Lutz (1993), S. 438ff. und Cansier, Dieter (1993), S. 155. Eine ausführliche Darstellung und Diskussion der hier verwandten und weiterer Beurteilungskriterien findet sich Knüppel, Hartmut (1989), S. 74ff.

<sup>167</sup> Vgl. hierzu Knüppel, Hartmut (1989), S. 80. Im Folgenden wird davon ausgegangen, dass alle drei Bedingungen erfüllt sind.

Kosten berücksichtigt, die den einzelnen Akteuren durch die Vermeidung, Verringerung oder Beseitigung des Umweltschadens (direkte Umweltschutzkosten) insgesamt erwachsen. Knüppel (1989) weist jedoch zu Recht darauf hin, dass auch die Kosten der Implementierung und laufenden Anwendung – v.a. Kontroll- und Verwaltungskosten – des umweltpolitischen Instruments (indirekte Umweltschutzkosten) berücksichtigt werden müssten.<sup>168</sup> Vereinfachend werden diese indirekten Umweltschutzkosten in dieser Arbeit jedoch nicht berücksichtigt, wenngleich sie in der Praxis u.U. beträchtlich sein können.<sup>169</sup>

Unter *dynamischer Anreizwirkung* wird die Fähigkeit eines Instrumentes verstanden, fortdauernd die Entwicklung und Einführung neuer, umweltfreundlicherer Technologien zu fördern, mit denen die politisch gesetzten Umweltziele weiter unterschritten werden können.<sup>170</sup>

Damit eine Beurteilung und ein anschliessender Vergleich der einzelnen Instrumente überhaupt möglich ist, wird in der folgenden Analyse vereinfachend davon ausgegangen, dass sich die jeweiligen Akteure auch tatsächlich an die staatlich vorgegebenen Bestimmungen halten. Dies setzt voraus, dass die staatlichen Instanzen zum einen geeignete Kontrollmechanismen anwenden und zum anderen die Nichteinhaltung staatlicher Regelungen auch wirksam sanktioniert werden kann und wird.<sup>171</sup> Je nach Massnahmenart und –stärke ist diese Annahme allerdings sehr unterschiedlich realistisch.

## 2.2 Ordnungsrechtliche Instrumente: Auflagen

### 2.2.1 Grundsätzliche Aspekte

Umweltauflagen sind direkte staatliche Verhaltensvorschriften zur Durchsetzung politisch fixierter Umweltziele in Form von Ge- und Verboten.<sup>172</sup> Dabei wird mit staatlichen Zwangsmitteln der Aktionsraum umweltschädigender Akteure eingeschränkt. Mit Hilfe von *Verboten* wird eine politisch unerwünschte Handlungsweise vollständig untersagt (z.B. Produktion von DDT), wohingegen bei *Geboten* eine unerwünschte Handlungsweise lediglich auf ein politisch fixiertes Maximum beschränkt wird (z.B. Grenzwerte für Schadstoffemission) bzw. eine erwünschte Handlungsweise vorgeschrieben

---

<sup>168</sup> Vgl. Knüppel, Hartmut (1989), S. 86.

<sup>169</sup> Neben den direkten und indirekten Umweltschutzkosten müssten an dieser Stelle auch die Opportunitätskosten berücksichtigt werden, die den durch den Einsatz umweltpolitischer Massnahmen entgangenen Nutzen repräsentieren. Vereinfachend werden in dieser Arbeit auch diese Kosten nicht berücksichtigt.

<sup>170</sup> Vgl. Endres, Alfred (1994), S. 101.

<sup>171</sup> Vgl. Endres, Alfred (1994), S. 101, Michaelis, Peter (1996), S. 40f.

<sup>172</sup> Vgl. Weimann, Joachim (1991), S. 186, Wicke, Lutz (1993), S. 195ff., Faber, Malte / Stephan, Gunter / Michaelis, Peter (1989), S. 49, Siebert, Horst (1976), S. 65 und Knüppel, Hartmut (1989), S. 49. Der Auflagenbegriff wird in der Literatur jedoch nicht immer einheitlich verwendet. Im Gegensatz zu der hier vertretenen Auffassung, Auflagen als Oberbegriff für Ge- und Verbote zu verstehen, setzt Cansier (1993) Auflagen mit Geboten gleich. Vgl. Cansier, Dieter (1993), S. 209. Hingegen unterscheidet Frey (1993) zwischen Geboten, Verboten und Auflagen. Vgl. Frey, René (1993), S. 78ff.

wird (z.B. regelmässige Abgasuntersuchung von Kraftfahrzeugen).<sup>173</sup> Auflagen können entweder generelle Gültigkeit haben oder aber zeitlich bzw. räumlich differenziert werden.<sup>174</sup>

Der entscheidende Vorteil von Auflagen wird in der Literatur üblicherweise darin gesehen, dass sie grundsätzlich eine *hohe ökologische Treffsicherheit* aufweisen.<sup>175</sup> So wird mit Auflagen – bei entsprechender Kontrolle und Sanktionierung einer Nichtbeachtung – das umweltpolitische Ziel in der Regel sehr schnell und vor allem auch sicher erreicht.<sup>176</sup> Ihre Anwendung ist deshalb insbesondere dort geeignet, wo es um gefährliche Schadstoffe oder krisenhafte Umweltzustände (z.B. Smogalarm) geht.<sup>177</sup> Der entscheidende Nachteil von Auflagen ist aus ökonomischer Sicht, dass sie grundsätzlich *nicht effizient* sind, denn die ökologischen Zielvorgaben werden nicht mit den geringsten volkswirtschaftlichen Kosten erreicht. Durch eine pauschale Auflage werden alle Emittenten – ungeachtet ihrer Grenzvermeidungskosten – gleichermassen verpflichtet, den Grenzwert für die entsprechende Schadstoffemission einzuhalten. Das führt dazu, dass eine kostenminimale Aufteilung der zu reduzierenden Emissionsmenge unter den betroffenen Unternehmen nicht möglich ist. Eine ökonomisch effiziente (d.h. kostenminimale) Aufteilung der erforderlichen Emissionsreduktion würde bei bestehenden Unterschieden in den Grenzvermeidungskosten nämlich dazu führen, dass Unternehmen mit niedrigen Grenzvermeidungskosten einen höheren Anteil an dieser Emissionsreduktion übernehmen würden als Unternehmen, die im Vergleich dazu höhere Grenzvermeidungskosten aufweisen.<sup>178</sup> Auch im Hinblick auf eine *dynamische Anreizwirkung* werden Auflagen grundsätzlich nicht positiv beurteilt. Die einzelnen Produzenten haben nämlich in der Regel keinen Anreiz, neue Techniken zur Emissionsreduktion über das politisch verlangte Ausmass hinaus zu entwickeln und einzuführen. Denn mit einer Auflage wird ihnen letztlich das Recht eingeräumt, die Umwelt kostenlos für die Aufnahme ihrer Emissionen bis zu der zugelassenen Höhe zu nutzen.<sup>179</sup> Orientieren sich die Auflagen am sogenannten 'Stand der Technik', hätte die u.U. kostenintensive Entwicklung einer neuen Technologie voraussichtlich zur Folge, dass die Auflagen verschärft würden und damit das bisherige Recht zur kostenlosen Emission einer bestimmten Stoffmenge beschnitten wird.<sup>180</sup> Folglich haben Produzenten im Rahmen von Auflagen nicht den Anreiz, neue Technologien

---

<sup>173</sup> Vgl. Feess, Eberhard (1995), S. 27, Fritsch, Michael / Wein, Thomas / Ewers, Hans-Jürgen (1993), S. 72 und 107, Bartel, Rainer (1994), S. 36, Wicke, Lutz (1993), S. 195ff., Knüppel, Hartmut (1989), S. 49.

<sup>174</sup> Vgl. Michaelis, Peter (1996), S. 27.

<sup>175</sup> Einschränkung vgl. Kemper, Manfred (1993), S. 106ff.

<sup>176</sup> Vgl. Wicke, Lutz (1993), S. 201, Schemann, Christian (1996), S. 112. Für eine formale Darstellung vgl. Feess, Eberhard (1995), S. 27ff. Für eine kritische Darstellung vgl. Kemper, Manfred (1993), S. 103ff.

<sup>177</sup> Vgl. Siebert, Horst (1976), S. 65, Cansier, Dieter (1993), S. 210, Endres, Alfred (1994), S. 152.

<sup>178</sup> Vgl. Wicke, Lutz (1993), S. 202f., Cansier, Dieter (1993), S. 210f., Endres, Alfred (1994), S. 121, Weimann, Joachim (1991), S. 189 und ausführlich Kemper, Manfred (1993), S. 114ff.

<sup>179</sup> Damit wird bei Auflagen das Verursacherprinzip nur teilweise verwirklicht, weil verbleibende Umweltschäden im Rahmen der erlaubten Emission dem Verursacher nicht in Rechnung gestellt werden. Vgl. Michaelis, Peter (1993), S. 20.

<sup>180</sup> Vgl. Wicke, Lutz (1993), S. 204f., Ebert, Werner (1993), S. 146f., ausführlicher Endres, Alfred (1994), S. 131ff. und Weimann, Joachim (1991), S. 186ff.

zu entwickeln, die den politisch fixierten Grenzwert unterschreiten. Statt dessen haben die Produzenten lediglich den Anreiz, mit der Entwicklung neuer Technologien den politisch fixierten Grenzwert kostengünstiger einzuhalten.<sup>181</sup>

Nach der vorangegangenen allgemeinen Einführung in das Auflageninstrumentarium wird im Folgenden dargestellt, wie Auflagen in der Abfallpolitik eingesetzt werden können. Grundsätzlich lassen sich Auflagen nach ihrem Anknüpfungspunkt im jeweiligen Prozess in Inputauflagen, Prozessnormen und Outputauflagen unterteilen.<sup>182</sup> Da der entscheidende Vorteil von Auflagen in ihrer ökologischen Treffsicherheit liegt, soll bei der Beurteilung der abfallpolitischen Ausgestaltungsformen vor allem deren ökologische Treffsicherheit diskutiert werden.

### **2.2.2 Inputauflagen**

Mit Inputauflagen wird den Produzenten die Verwendung abfallpolitisch unerwünschter Roh- und Hilfsstoffe (z.B. Schwermetalle) in Produktions-, Verwertungs- oder Beseitigungsprozessen entweder ganz verboten oder aber durch Grenzwerte auf ein bestimmtes Niveau begrenzt.<sup>183</sup> Dadurch soll verhindert werden, dass diese abfallpolitisch unerwünschten Stoffe in Abfälle gelangen und dann bei deren Behandlung aufgrund ihres Schadenspotentials oder aufgrund ihrer Menge zu Umweltschäden führen.

Obwohl Auflagen grundsätzlich als ökologisch treffsicher gelten, ist fraglich, ob dies auch für abfallpolitisch motivierte Inputauflagen zutrifft. Denn grundsätzlich ist nicht vorherzusagen, ob die durch die Inputauflage ausgelösten Anpassungsreaktionen auch tatsächlich zur Erreichung des politischen Umweltziels beitragen. Unter Umständen werden dann andere Stoffe eingesetzt, die abfallpolitisch ähnlich unerwünscht sind oder Produktionsprozesse dahingehend verändert, dass nach Einführung der Inputauflage mehr Abfälle als vorher entstehen. Folglich würde dann zwar der Einsatz des mit der Inputauflage versehenen Stoffes vermieden, der gewünschte Effekt einer Abfallvermeidung wäre damit jedoch insgesamt nicht erreicht.<sup>184</sup> Handelt es sich jedoch um einen stark umweltgefährdenden Schadstoff, der bereits in kleinen Mengen zu schweren Umweltschäden führt und dessen Emission es deshalb unbedingt zu vermeiden gilt, erscheint der Einsatz von Inputauflagen trotz der genannten Wirkungsunsicherheiten dennoch zweckmässig zu sein.

### **2.2.3 Prozessnormen**

Durch den Einsatz von Prozessnormen werden den Unternehmen Vorschriften darüber gemacht, welche Verfahrenstechnologie in Produktions-, Verwertungs- bzw. Beseitigungsprozessen zur

---

<sup>181</sup> Vgl. Cansier, Dieter (1993), S. 212.

<sup>182</sup> Vgl. Faber, Malte / Stephan, Gunter / Michaelis, Peter (1989), S. 49.

<sup>183</sup> Grundsätzlich können die folgenden Überlegungen auch auf Konsumprozesse ausgeweitet werden.

<sup>184</sup> Vgl. Sachverständigenrat für Umweltfragen (1991), S. 268, Schemann, Christian (1996), S. 110.

Anwendung kommen soll.<sup>185</sup> Sie können im Rahmen der Abfallpolitik einerseits die Anwendung besonders abfallintensiver Technologien verbieten (Unterlassungsaufgabe) oder andererseits den Einsatz von abfallvermeidenden Technologien vorschreiben (Verwendungsaufgabe). Prozessnormen können sich in ihrer striktesten Form am ‘Stand von Wissenschaft und Forschung’ orientieren, wodurch die Einführung der fortschrittlichsten in Entwicklung befindlichen Verfahren gefordert wird. In etwas abgeschwächter Form schreiben sie die Anwendung des ‘Standes der Technik’ vor, womit der Einsatz fortschrittlicher Verfahren gefordert wird, die bereits in Betrieben erprobt wurden. In ihrer schwächsten Form orientieren sich Prozessnormen an ‘allgemein anerkannten Regeln der Technik’, die bereits von mehreren Betreibern genutzt werden.<sup>186</sup> In der umweltpolitischen Praxis werden Prozessnormen insbesondere dann eingesetzt, wenn die Emission besonders umweltschädlicher Stoffe bzw. Abfälle, die mit einer bestimmten Verfahrenstechnologie verbunden ist (z.B. bei der Chlorbleiche von Papier), vermieden werden soll.<sup>187</sup>

Damit dieses Ziel durch die Einführung von Prozessnormen erreicht werden kann, muss jedoch sichergestellt sein, dass zwischen der Anwendung einer bestimmten Verfahrenstechnologie und der Entstehung insbesondere schadstoffhaltiger Abfälle ein zwangsläufiger kausaler Wirkungszusammenhang besteht. Ein solcher Zusammenhang wird jedoch in der Literatur nur für wenige Verfahrenstechnologien gesehen.<sup>188</sup> Insofern ist der Einsatz von Prozessnormen im Rahmen einer praktischen Abfallpolitik negativ zu beurteilen.

## **2.2.4 Outputauflagen**

Bei Outputauflagen kann grundsätzlich zwischen zwei Formen unterschieden werden. Zum einen können sich Outputauflagen auf die im Produktionsprozess erstellten Produkte beziehen (*Produktauflagen und –normen*). Zum anderen können sie sich aber auch auf die im jeweiligen Prozess erzeugten Emissionen von Abfällen beziehen (*Abfallemissionsauflagen*)<sup>189</sup>.

### **2.2.4.1 Produktauflagen und –normen**

Bei Produktauflagen bzw. Produktnormen wird die Produktion bestimmter Güter, deren Herstellung, Gebrauch oder Beseitigung bzw. Verwertung aus abfallpolitischer Perspektive zu grosse Umweltbelastungen durch Abfälle entstehen lässt, mit einer Auflage belegt. Ansatzpunkt für eine solche Vorschrift kann einerseits die Menge der erstellten Güter (*Produktauflage*) oder aber

---

<sup>185</sup> Da in der Regel der Einsatz von Prozessnormen auf den Unternehmenssektor beschränkt bleibt, soll an dieser Stelle auch lediglich dieser Sektor betrachtet werden.

<sup>186</sup> Vgl. Knüppel, Hartmut (1989), S. 52, Wicke, Lutz (1993), S. 198ff., Faber, Malte / Stephan, Gunter / Michaelis, Peter (1989), S. 49f.

<sup>187</sup> Vgl. Schuldt, Nicola (1993), S. 111.

<sup>188</sup> Vgl. Zimmermann, Horst (1993a), S. 143, Schuldt, Nicola (1993), S. 111.

<sup>189</sup> Emissionsauflagen werden grundsätzlich nur dort eingesetzt, wo die Emissionen mit einem angemessenen Kostenaufwand zu ermitteln sind. Dies sollte jedoch im Zusammenhang mit festen Abfällen in der Regel keine Schwierigkeiten bereiten. So auch Faber, Malte / Stephan, Gunter / Michaelis, Peter (1989), S. 50.

andererseits die Qualität der produzierten Güter sein (*Produktnorm*).<sup>190</sup> Mit dem Einsatz von Produktauflagen bzw. –normen sollen Abfälle folglich dadurch vermieden werden, dass insgesamt weniger Produkte hergestellt werden bzw. die Produkte anders gestaltet werden.

Im Rahmen von *Produktauflagen* werden den Produzenten Vorschriften über die zu produzierenden Mengen eines bestimmten Produktes gemacht. Dabei wird die Herstellung eines abfallpolitisch unerwünschten Produktes mengenmässig limitiert, um insbesondere die bei der Herstellung der Produkte entstehenden Abfälle zu vermeiden.<sup>191</sup> Unter Umständen kann die Produktion eines Gutes auch vollständig verboten werden. Dies kann entweder nachträglich durch die Verfügung einer Produktionseinstellung oder aber bereits vorsorglich durch die Verhängung eines Ansiedlungsverbotes geschehen.<sup>192</sup>

Im Gegensatz dazu definieren *Produktnormen* Anforderungen an die Qualität bestimmter Produkte. Soll mit Produktauflagen vor allem die Abfallentstehung während der Herstellung vermieden werden, zielen Produktnormen insbesondere darauf ab, die beim Gebrauch und der Beseitigung entstehenden Abfälle zu vermeiden.<sup>193</sup> Im Rahmen von Produktnormen können zunächst stoffliche Anforderungen an das Produkt gestellt werden. So kann einerseits für abfallpolitisch unerwünschte Stoffe die im Produkt enthaltene bzw. bei der Nutzung oder Beseitigung freiwerdende Schadstoffmenge begrenzt werden (z.B. Schwermetallgehalt von Batterien). Andererseits kann für abfallpolitisch erwünschte Stoffe die Verwendung eines bestimmten Mindestanteils vorgeschrieben werden (z.B. Sekundärrohstoffe).<sup>194</sup> Neben diesen stofflichen Anforderungen können im Rahmen der Produktgestaltung mit Produktnormen aber noch andere Eigenschaften des Produktes vorgeschrieben werden. Dabei soll im Folgenden kurz auf in der Abfallpolitik immer wieder diskutierten Instrumente der Kennzeichnungspflicht und der Verlängerung der technischen Lebensdauer eingegangen werden.<sup>195</sup>

---

<sup>190</sup> Vgl. Michaelis, Peter (1996), S. 27, Knüppel, Hartmut (1989), S. 50.

<sup>191</sup> Vgl. Siebert, Horst (1976), S. 66f., Michaelis, Peter (1996), S. 28, Faber, Malte / Stephan, Gunter / Michaelis, Peter (1989), S. 50.

<sup>192</sup> Vgl. Wicke, Lutz (1993), S. 200f.

<sup>193</sup> Vgl. Siebert, Horst (1976), S. 65ff., Wicke, Lutz (1993), S. 197ff., Faber, Malte / Stephan, Gunter / Michaelis, Peter (1989), S. 49ff. und Knüppel, Hartmut (1989), S. 50ff., Michaelis, Peter (1996), S. 28.

<sup>194</sup> Durch die Verwendung von Sekundärrohstoffen kann die Entstehung gesamtwirtschaftlicher Abfälle vermieden werden. Damit zählt eine solche Auflage auch zu den Massnahmen einer Abfallvermeidung.

<sup>195</sup> Vgl. Knüppel, Hartmut (1989), S. 51, Wicke, Lutz (1993), S. 198, Faber, Malte / Stephan, Gunter / Michaelis, Peter (1989), S. 83.



#### **2.2.4.1.1 Kennzeichnungspflichten**

Mit der Einführung von Kennzeichnungspflichten werden die Produzenten verpflichtet, bestimmte abfallrelevante Eigenschaften ihrer Produkte durch eine entsprechende Markierung in Wort oder Bild auf dem jeweiligen Produkt kenntlich zu machen.<sup>196</sup> Die Kennzeichnung kann zum einen auf abfallpolitisch unerwünschte Inhaltsstoffe des Produktes oder seiner Verpackung (z.B. Quecksilber) aufmerksam machen. Zum anderen kann die Kennzeichnung aber auch Hinweise für einen abfallvermeidenden Umgang nach Ge- bzw. Verbrauch des Gutes geben (z.B. Hinweis auf Verwertbarkeit von Kunststoffgetränkeflaschen). Mit der Einführung von Kennzeichnungspflichten sollen die Konsumenten über die abfallrelevanten Eigenschaften des Produktes bzw. seiner Verpackung möglichst objektiv und kostengünstig informiert werden. Diese Informationen sollen dann beim Kauf und Ge- bzw. Verbrauch der Produkte sowie bei der Behandlung der Abfälle in abfallvermeidendes Verhalten umgesetzt werden. Zu denken ist hier beispielsweise an den Einkauf von Getränken in Mehrwegverpackungen bzw. die Rückgabe von verwertbaren Getränkeflaschen (z.B. PET) an den entsprechenden Sammelstellen.

Ob diese Informationen jedoch von den einzelnen Konsumenten überhaupt wahrgenommen und tatsächlich in abfallvermeidendes Verhalten umgesetzt werden, ist im Wesentlichen von zwei Dingen abhängig. So ist für die ökologische Treffsicherheit von Kennzeichnungspflichten zunächst einmal wichtig, dass die Information möglichst glaubwürdig, knapp und einfach durch eine überschaubare Anzahl eindeutiger Kennzeichnungen dargeboten wird.<sup>197</sup> Darüber hinaus ist von entscheidender Bedeutung, ob die Konsumenten über ein ausreichendes Umweltbewusstsein verfügen und bereit sind, dies in abfallvermeidendes Verhalten umzusetzen. Denn nur dann trägt eine Kennzeichnung zur Erreichung des abfallpolitischen Ziels einer Abfallvermeidung bei. Deshalb erscheint der flankierende Einsatz von suasorischen Instrumenten, die auf eine Erhöhung des Umweltbewusstseins und dessen Umsetzung in abfallvermeidendes Verhalten abzielen, besonders hilfreich.<sup>198</sup>

#### **2.2.4.1.2 Verlängerung der technischen Lebensdauer dauerhafter Konsumgüter**

Eine weitere Möglichkeit zur Ausgestaltung von Produktnormen ist die verbindliche Auflage für Produzenten, die technische Lebensdauer ihrer Produkte zu verlängern. Dieses Instrument wird insbesondere für den Bereich dauerhafter Konsumgüter (z.B. Haushaltsgeräte) diskutiert.<sup>199</sup> Die

---

<sup>196</sup> Von den hier angesprochenen Kennzeichnungspflichten, die meist negative Eigenschaften des Produktes deutlich machen, sind die sogenannte Kennzeichnungsrechte (wie z.B. 'Blauer Engel'), die ausschliesslich positive Eigenschaften des Produktes markieren, klar zu trennen. Zu einer Diskussion der Funktionsvoraussetzungen von solchen Kennzeichnungsrechten vgl. Eifert, Martin / Figge, Peter (1995), S. 360ff.

<sup>197</sup> Man hat festgestellt, dass bezüglich der Informationsverarbeitung lediglich sieben Elemente gleichzeitig von einem Menschen bewusst erfasst werden können. Vgl. Eifert, Martin / Figge, Peter (1995), S. 367.

<sup>198</sup> Vgl. hierzu ausführlicher Teil I, Kapitel 2.4. Unter bestimmten Umständen kann die Einführung einer Kennzeichnungspflicht jedoch auch zu einer Erhöhung der Umweltbelastungen führen. Vgl. hierzu Mattoo, Aaditya / Singh, Harsha V. (1994), S. 53ff.

<sup>199</sup> Vgl. Faber, Malte / Stephan, Gunter / Michaelis, Peter (1989), S. 83f., Ministerium für Umwelt Baden-Württemberg (Hrsg.) (1991), S. 1ff., Looß, Anneliese / Katz, Christine (1995), S. 62ff.

Befürworter einer solchen Auflage vertreten die Auffassung, dass durch eine Verlängerung der technischen Lebensdauer von Produkten die Nachfrage nach diesen Produkten zurückgehen wird. Dadurch kann sowohl der Ressourcenverbrauch gesenkt als auch die Entstehung von Abfällen vermindert werden.<sup>200</sup> So gehen die Befürworter dieses Instrumentes davon aus, dass beispielsweise eine Verdoppelung der technischen Lebensdauer eines Gutes sowohl mit einer Verminderung des Ressourcenverbrauchs als auch mit einer Abfallverminderung von jeweils rund 50% einhergeht.<sup>201</sup>

Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass ein eindeutiger Wirkungszusammenhang zwischen einer Verlängerung der technischen Lebensdauer und der Vermeidung von Abfällen nicht besteht. So ist möglich, dass durch die erforderlichen Produktveränderungen bei den Produzenten oder auch bei den Konsumenten mehr Abfälle entstehen, als insgesamt durch eine verlängerte Nutzungsdauer überhaupt vermieden werden könnten. Darüber hinaus ist zu bedenken, dass Abfälle in der Regel nur dann vermieden werden, wenn die Produkte auch tatsächlich länger genutzt werden, d.h. die tatsächliche Nutzungsdauer verlängert wird. Dabei ist die technische Lebensdauer eines Produktes jedoch nur eine Determinante, die über die tatsächliche Nutzungsdauer in den Haushalten entscheidet. Ausserdem spielen im Zusammenhang mit der tatsächlichen Nutzungsdauer eines Produktes die Präferenzen der Konsumenten eine entscheidende Rolle.<sup>202</sup> Bei gegebenen Preisen und verfügbarem Einkommen entscheiden sich die Konsumenten entsprechend ihrer Präferenzen, welche und wie viele Produkte gekauft werden, wie sorgfältig sie mit den Produkten umgehen, ob defekte Produkte repariert werden und schliesslich, ob nicht mehr verwendete Produkte verwertet (z.B. Second-Hand-Markt, Weitergabe an Bekannte usw.<sup>203</sup>) oder beseitigt werden.<sup>204</sup>

Daraus folgt, dass die Verlängerung der technischen Lebensdauer eines Produktes die erhoffte Abfallvermeidung nur dann bewirken kann, wenn die technische Lebensdauer der limitierende Faktor für die tatsächliche Nutzungsdauer ist. Andernfalls sind ergänzende Massnahmen nötig, die die Präferenzen der Konsumenten so beeinflussen, dass die tatsächliche Nutzungsdauer verlängert und an die technische Lebensdauer angenähert wird.<sup>205</sup> Und schliesslich ist zu bedenken, dass eine Verlängerung der Lebensdauer vor allem dann zu einer Reduzierung der Abfallmengen führt, wenn

---

<sup>200</sup> Vgl. Conn, David W. (1977), S. 127.

<sup>201</sup> Vgl. Stahel, Walter R. (1992), S. 138, sowie ausführlich Ministerium für Umwelt Baden-Württemberg (Hrsg.) (1991), S. 1ff.

<sup>202</sup> Vgl. Faber, Malte / Stephan, Gunter / Michaelis, Peter (1989), S. 83 sowie Teil I, Kapitel 2.3.2.2.

<sup>203</sup> Vgl. Teil I, Kapitel 2.3.3.3.

<sup>204</sup> Vgl. Conn, David W. (1977), S. 132.

<sup>205</sup> Vgl. Faber, Malte / Stephan, Gunter / Michaelis, Peter (1989), S. 84. Als ergänzende Massnahmen wäre hier an suasorische Instrumente zu denken, die in Teil II, Kapitel 2.4 behandelt werden. Für eine ausführliche Darstellung von Instrumenten zur Verlängerung der tatsächlichen Nutzungsdauer von Produkten vgl. Looß, Anneliese / Katz, Christine (1995), S. 62ff.

auch die Preise für diese Güter entsprechend ansteigen.<sup>206</sup> Bleiben die Preise unverändert, steht den Haushalten nämlich mehr Einkommen für andere Zwecke zur Verfügung, die ihrerseits abfallwirksam sein könnten.<sup>207</sup>

#### **2.2.4.2 Abfallemissionsauflagen**

Mit Abfallemissionsauflagen wird direkt an der Emission von Abfällen angesetzt. Grundsätzlich können zwei Formen von Abfallemissionsauflagen unterschieden werden. Sie können einerseits Anforderungen an die Qualität der Abfälle definieren, die einer Beseitigung bzw. Verwertung zugeführt werden sollen. Andererseits können sie Unternehmen und Haushalten eine maximal zulässige Emissionsmenge fester Abfälle vorschreiben oder deren Emission u.U. sogar ganz verbieten. Durch diese direkte Beeinflussung der Menge und der Qualität der Abfälle können Abfälle vermieden werden. Da Abfallemissionsauflagen direkt an der abfallpolitischen Zielgrösse ansetzen, können abfallpolitisch unerwünschte (legale) Ausweichreaktionen im Vergleich zu anderen Auflagenformen auf ein Minimum reduziert werden.<sup>208</sup> Deshalb erscheinen Abfallemissionsauflagen im Vergleich zu den bisher diskutierten Auflagenformen zur Erreichung des erwünschten Umweltstandards grundsätzlich am geeignetsten zu sein.<sup>209</sup>

Im Folgenden sollen kurz beide Ausgestaltungsformen von Abfallemissionsauflagen vorgestellt werden, deren Anwendung insbesondere im Haushaltssektor diskutiert wird.

##### **2.2.4.2.1 Pflicht zur Separierung und Vorgabe des Behandlungsweges**

Abfallemissionsauflagen können die Abfallemittenten dazu verpflichten, bestimmte Bestandteile des Abfalls vom restlichen Abfall zu separieren und einer vorgeschriebenen Behandlung zuzuführen.<sup>210</sup> Dabei sind grundsätzlich zwei Ausgestaltungsmöglichkeiten dieser Auflagenform zu unterscheiden.

Zum einen kann sich eine solche Auflage auf die verwertbaren Abfallbestandteile beziehen. Hierbei wird den Abfallemittenten vorgeschrieben, verwertbare Abfallstoffe wie z.B. Glas, Papier usw. getrennt vom restlichen Abfall möglichst sortenrein und sauber zu sammeln. Anschliessend sind diese Stoffe einer (externen) Verwertung zuzuführen, indem sie entweder für eine Abholung direkt beim Abfallemittenten durch Dritte bereitgestellt werden (Holsystem) oder aber vom Abfallemittenten

---

<sup>206</sup> An dieser Stelle wird davon ausgegangen, dass die Nachfrage preiselastisch ist.

<sup>207</sup> Vgl. Conn, David W. (1977), S. 137, Hecht, Dieter (1991), S. 89.

<sup>208</sup> Vgl. Schemann, Christian (1996), S. 109.

<sup>209</sup> Jedoch wird der Anreiz zu illegalem Handeln, von dem vereinfachend in dieser Arbeit abgesehen wird, bei dieser umweltpolitischen Massnahme besonders gross.

<sup>210</sup> Für die Anwendung einer solchen Auflage bei Verpackungen vgl. Runge, Martin (1989), S. 245f.

selber an entsprechende Sammelstellen gebracht werden (Bringsystem).<sup>211</sup> Durch eine solche Auflage kann grundsätzlich die Verwertung der (prinzipiell) verwertbaren Abfallbestandteile gefördert und damit die Entstehung (gesamtwirtschaftlicher) Abfälle vermieden werden. Zum anderen kann sich die Auflage auch auf solche Abfallbestandteile beziehen, bei denen insbesondere im Rahmen einer Beseitigung umweltgefährdende Schadstoffe freigesetzt werden. Zu denken ist hier an Abfälle wie beispielsweise Batterien, Lacke usw. Die Abfallemittenten werden auch hier verpflichtet, diese Abfallbestandteile vom restlichen Abfall zu separieren und an entsprechenden Sammelstellen abzugeben. Dadurch soll die Beseitigung dieser Abfälle in geeigneten Anlagen ermöglicht werden, so dass bei deren Beseitigung möglichst wenig Umweltbelastungen entstehen.

Damit durch eine solche Auflage die genannten Ziele auch tatsächlich erreicht werden können, müssen im Wesentlichen zwei Voraussetzungen erfüllt sein. So ist zunächst sicherzustellen, dass die Abfallemittenten über ausreichende Möglichkeiten verfügen, die separat gesammelten Stoffe auch tatsächlich ohne allzu grosse Kosten einer Verwertung bzw. einer Beseitigung zuzuführen. Darüber hinaus ist erforderlich, dass sich die Abfallemittenten tatsächlich an die Auflage halten und damit bereit sind, die ihnen dadurch entstehenden Kosten (z.B. in Form von Zeit für die Separierung, Platz für die getrennte Sammlung usw.) auf sich zu nehmen. Es wurde zwar eingangs vereinfachend angenommen, dass die Einhaltung der Vorschriften wirksam kontrolliert werden kann.<sup>212</sup> In der Praxis ist jedoch insbesondere im Haushaltssektor davon auszugehen, dass solche Kontrollmöglichkeiten aufgrund der Vielzahl der Abfallemittenten kaum gegeben sind. Kann jedoch die Einhaltung der Auflage in der Praxis nicht wirksam kontrolliert bzw. die Nichteinhaltung entsprechend sanktioniert werden, liegt die Vermutung nahe, dass sich die Abfallemittenten auch nicht an die entsprechende Auflage halten werden.<sup>213</sup> Es sei denn, sie verfügen über ein ausreichendes Umweltbewusstsein, dass sie zur Einhaltung der Auflage motiviert. Nur wenn beide Voraussetzungen erfüllt sind, kann eine solche Auflage tatsächlich zur Abfallvermeidung durch eine verstärkte Verwertung bzw. geeignete Beseitigung beitragen. Unterstützend kann für eine solche Auflage die Einführung von Pfand- und Rücknahmepflichten sowie die Stärkung des Umweltbewusstseins der Abfallemittenten durch den Einsatz von suavisierenden Instrumenten erwogen werden.<sup>214</sup>

#### **2.2.4.2.2 Begrenzung des spezifischen Abfallbehältervolumens**

Es wurde bereits in Teil I, Kapitel 2.3.3.3 darauf hingewiesen, dass das spezifische Abfallbehältervolumen, das jedem einzelnen Emittenten zur Beseitigung seiner Abfälle zur Verfügung

---

<sup>211</sup> Werden diese Abfälle einer Verwertung zugeführt, handelt es sich definitionsgemäss um einzelwirtschaftliche Abfälle. Vgl. Teil I, Kapitel 2.2.3.4. Natürlich können diese separierten Abfallbestandteile auch einer internen Verwertung zugeführt werden. Die Möglichkeiten für eine interne Verwertung sind jedoch gerade im Haushaltssektor recht beschränkt. Vgl. Teil I, Kapitel 2.3.3.3.

<sup>212</sup> Vgl. Teil I, Kapitel 2.1.3.

<sup>213</sup> Dabei ist davon auszugehen, dass die Einhaltung der Auflage im Unternehmenssektor aufgrund der geringeren Anzahl der Abfallemittenten besser kontrolliert werden kann.

<sup>214</sup> Vgl. zu Pfand- und Rücknahmeverpflichtungen Teil II, Kapitel 2.3.3 und zu suavisierenden Instrumenten Teil II, Kapitel 2.4.

steht, eine wesentliche Determinante für Menge und Qualität der entstehenden Abfälle ist. Mit einer entsprechenden Auflage kann dieses spezifische Abfallbehältervolumen auf ein bestimmtes Maximum begrenzt werden. Erfolgt die Sammlung der Abfälle in Abfalltonnen, kann diese Begrenzung bei unverändertem Volumen der Abfallbehälter durch eine Verlängerung der Abfuhrhythmen erfolgen oder aber die bestehenden Abfalltonnen werden durch kleinere ersetzt. Durch eine solche Begrenzung des spezifischen Abfallbehältervolumens sollen die Abfallemittenten dazu bewegt werden, ihre Bemühungen um eine interne bzw. externe Verwertung einzelwirtschaftlicher Abfälle zu verstärken und dadurch gesamtwirtschaftliche Abfälle zu vermeiden.

Um dieses Ziel mit der Begrenzung des spezifischen Abfallbehältervolumens auch tatsächlich zu erreichen, müssen im Prinzip die gleichen Voraussetzungen erfüllt sein, die bereits bei der Pflicht zur Separierung und Vorgabe des Behandlungsweges diskutiert wurden. So ist zunächst zu gewährleisten, dass die Haushalte ohne allzu grosse Kosten die Möglichkeit haben, verwertbare Abfallbestandteile einer Verwertung zuzuführen. Da auch bei der Begrenzung des spezifischen Behältervolumens in der Praxis das Problem der wirksamen Kontrolle der Einhaltung der Auflage vorhanden ist, besteht die Gefahr, dass die Abfallemittenten nicht mit der erwünschten Abfallvermeidung reagieren, sondern einfach andere (politisch unerwünschte) Wege suchen, um sich ihrer Abfälle zu entledigen (z.B. wildes Deponieren im Wald, Verbrennung des Abfalls im hauseigenen Garten oder Kamin etc.). Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, zusätzlich finanzielle Anreize zur Abfallvermeidung zu setzen<sup>215</sup>, indem beispielsweise die von den Haushalten zu entrichtenden Beseitigungsabgaben nicht mehr unabhängig vom tatsächlichen Abfallaufkommen berechnet werden (Wahrscheinlichkeitsmassstab), sondern sich am tatsächlichen Abfallaufkommen orientieren (Wirklichkeitsmassstab).<sup>216</sup> Darüber hinaus erscheint auch der flankierende Einsatz suasorischer Instrumente sinnvoll, die in diesem Zusammenhang vorwiegend verhindern sollen, dass die Haushalte andere Beseitigungswege für ihre Abfälle wählen.

## **2.2.5 Abschliessende Beurteilung**

In Europa erfreut sich der Einsatz von Auflagen in der abfallpolitischen Praxis allgemein hoher Beliebtheit. Auch in Zukunft erscheint ihr Einsatz in der Abfallpolitik unverzichtbar.<sup>217</sup> Dies liegt zum einen daran, dass mit Auflagen grundsätzlich eine hohe ökologische Treffsicherheit verbunden ist, so dass das abfallpolitische Ziel nicht nur relativ sicher, sondern auch verhältnismässig schnell erreicht werden kann. Deshalb erscheint ihr Einsatz insbesondere dort geeignet, wo es um die Vermeidung von stark umweltgefährdenden Abfällen (z.B. Quecksilber) geht. Grundsätzlich gilt dabei, dass die Auflage um so treffsicherer ist, je näher sie an der abfallpolitischen Zielgrösse ansetzt, da die Gefahr kontraproduktiver Ausweichreaktionen verringert wird.<sup>218</sup> Vor diesem Hintergrund erscheinen

---

<sup>215</sup> Vgl. Runge, Martin (1989), S. 244.

<sup>216</sup> Vgl. hierzu auch Teil II, Kapitel 2.3.1.4.2.1.

<sup>217</sup> Vgl. Turner, R. Kerry / Pearce, David (1994), S. 254, Looß, Anneliese / Katz, Christine (1995), S. 38, Schemann, Christian (1996), S. 112.

<sup>218</sup> Vgl. Schemann, Christian (1996), S. 109.

insbesondere Abfallemissionsauflagen ein geeignetes Instrument zur Vermeidung von Abfällen zu sein. Die erhoffte Wirkung tritt jedoch nur dann ein, wenn die Einhaltung in der Praxis auch ausreichend kontrolliert und die Nichteinhaltung entsprechend sanktioniert werden kann. Dies ist insbesondere im Haushaltssektor aufgrund der Vielzahl der Emissionsquellen nur schwer durchführbar. Insofern erscheint der Einsatz von Auflagen im Haushaltssektor nur in Ausnahmefällen bzw. nur beim flankierenden Einsatz durch andere z.B. suasorische Instrumente geeignet. Da Auflagen in der Regel ihr ökologisches Ziel nicht mit den geringsten volkswirtschaftlichen Kosten erreichen und ihre dynamische Anreizwirkung grundsätzlich negativ zu beurteilen ist, sollte ihr Einsatz auch im Unternehmenssektor auf ein Minimum begrenzt bleiben.

## **2.3 Ökonomische Instrumente**

### **2.3.1 Abgaben**

#### **2.3.1.1 Grundsätzliche Aspekte**

Unter Abgaben werden ganz allgemein Geldleistungen verstanden, die kraft öffentlicher Gewalt an den Staat oder eine andere öffentliche Institution fließen.<sup>219</sup> Im Rahmen der Umweltpolitik werden Abgaben vor allem als sogenannte Lenkungsabgaben ausgestaltet, die potentiell umweltbelastende Aktivitäten finanziell belasten, um den Wirtschaftssubjekten damit Anreize zu geben, die umweltbelastende Aktivität zu vermeiden und ihr Verhalten durch legale Ausweich- und Substitutionsreaktionen umweltfreundlicher zu gestalten.<sup>220</sup> Damit die Abgabe die gewünschte Lenkungswirkung entfaltet, muss zunächst gewährleistet sein, dass die Wirtschaftssubjekte – unter Beachtung ihrer jeweiligen individuellen Grenzvermeidungskosten – auch tatsächlich die freie Wahl zwischen der Zahlung der Abgabe und der Vermeidung der umweltbelastenden Aktivität haben. Das setzt voraus, dass überhaupt Ausweichmöglichkeiten bestehen.<sup>221</sup> Darüber hinaus ist bei der Ausgestaltung der Abgabe sicherzustellen, dass eine in Bezug auf die zu vermeidende Umweltbelastung geeignete Bemessungsgrundlage gewählt wird. Sie sollte in möglichst engem kausalen Zusammenhang zur unerwünschten Umweltbelastung stehen und die umweltbelastende Aktivität vollständig erfassen.<sup>222</sup> Die Abgabenhöhe sollte jeweils so gewählt werden, dass die

---

<sup>219</sup> Vgl. Zimmermann, Horst / Hansjürgens, Bernd (1993), S. 3, Ewringmann, Dieter / Schafhausen, Franzjosef (1985), S. 9, Knüppel, Hartmut (1989), S. 40.

<sup>220</sup> Vgl. Zimmermann, Horst / Hansjürgens, Bernd (1993), S. 4, Mark, Michael van (1993), S. 139, Schemann, Christian (1996), S. 113f., Ewringmann, Dieter / Schafhausen, Franzjosef (1985), S. 45, Hansmeyer, Karl-Heinrich (1987), S. 251f., Wicke, Lutz (1993), S. 395.

<sup>221</sup> Vgl. Ewringmann, Dieter / Schafhausen, Franzjosef (1985), S. 49.

<sup>222</sup> Vgl. Kemper, Manfred (1993), S. 38, Ewringmann, Dieter / Schafhausen, Franzjosef (1985), S. 42f., Zimmermann, Horst / Hansjürgens, Bernd (1993), S. 5. Idealerweise setzt die Abgabe direkt an der Emission an, „um die Gefahr zielungenauer Wirkungsketten zu verhindern.“ Zimmermann, Horst (1993a), S. 143.

gewünschten Lenkungswirkungen erreicht werden können.<sup>223</sup> Prinzipiell können Abgaben zeitlich und räumlich differenziert werden. Je pauschaler die Abgabe in räumlicher, zeitlicher und sachlicher Hinsicht ausgestaltet ist, desto geringer ist grundsätzlich ihre Lenkungswirkung.<sup>224</sup>

Im Vergleich zu Auflagen wird die *ökologische Treffsicherheit* von Abgaben grundsätzlich in der Literatur geringer eingeschätzt. Denn mit Abgaben kommt es lediglich zu einer indirekten Mengensteuerung der Emissionen über eine staatliche Erhöhung der jeweils relevanten Preise. Inwieweit die betroffenen Wirtschaftssubjekte im erwünschten Masse auf das Lenkungssignal der Abgabe reagieren, hängt entscheidend davon ab, ob es den staatlichen Behörden gelingt, diese Preise so zu setzen, dass die Anpassungsreaktionen der betroffenen Wirtschaftssubjekte die Erreichung des umweltpolitischen Standards sichern.<sup>225</sup> In Bezug auf die *ökonomische Effizienz* sind Abgaben den Auflagen jedoch klar überlegen. Beim Einsatz von Abgaben können die betroffenen Wirtschaftssubjekte nämlich vor dem Hintergrund ihrer individuellen Grenzvermeidungskosten individuell entscheiden, ob es für sie lohnender ist, die abgabenpflichtige Aktivität weiter durchzuführen und entsprechend Abgaben zu bezahlen oder aber die abgabenpflichtige Aktivität zu vermeiden. Auch im Hinblick auf die *dynamische Anreizwirkung* sind Abgaben grundsätzlich positiv zu beurteilen. So haben die von der Abgabepflicht betroffenen Wirtschaftssubjekte den fortdauernden Anreiz, neue Technologien zur Vermeidung zusätzlicher Emissionen zu entwickeln und einzuführen. Denn mit der Vermeidung weiterer Emissionen können sie ihre Abgabenlast weiter reduzieren.<sup>226</sup>

Nach der vorangegangenen Übersicht über Umweltabgaben und deren Beurteilung werden in den folgenden Abschnitten abfallpolitische Ausgestaltungen des Abgabeninstrumentariums vorgestellt. Dabei können in Anlehnung an den Anknüpfungspunkt im Produktionsprozess je nach Bemessungsgrundlage Input-, Verfahrens- und Outputabgaben als Grundformen von abfallpolitischen Abgaben unterschieden werden. Da Abgaben den Nachteil haben, dass ihre ökologische Treffsicherheit nicht unbedingt gewährleistet ist, soll im Folgenden bei der Beurteilung der verschiedenen Abgabenformen vor allem deren ökologische Treffsicherheit diskutiert werden.

---

<sup>223</sup> Die Wahl der „richtigen“ Abgabenhöhe stellt die politischen Entscheidungsträger vor enorme Probleme, da die erforderlichen Informationen über die Grenzvermeidungskosten der betroffenen Akteure nicht bekannt sind. Theoretisch müsste die zuständige Behörde im Rahmen des sogenannten Standard-Preis-Ansatzes den Tarif im Rahmen eines trial-and-error Prozesses bei Bedarf so anpassen können, dass die gewünschte Umweltqualität erreicht werden kann. Dies wird in der politischen Praxis jedoch mit erheblichen Widerständen verbunden sein. Vgl. Kemper, Manfred (1993), S. 108ff.

<sup>224</sup> Vgl. Ewringmann, Dieter / Schafhausen, Franzjosef (1985), S. 42.

<sup>225</sup> Vgl. Endres, Alfred (1994), S. 153ff., Michaelis, Peter (1996), S. 38, Kemper, Manfred (1993), S. 108.

<sup>226</sup> Vgl. Kemper, Manfred (1993), S. 115ff., Michaelis, Peter (1996), S. 42ff., Endres, Alfred (1994), S. 123 und 135f.

### 2.3.1.2 Inputabgaben

Inputabgaben belasten den Einsatz eines umweltschädlichen bzw. schadstoffhaltigen Inputs im Produktionsprozess mit einer Abgabe.<sup>227</sup> Als Bemessungsgrundlage kann dabei die Menge oder der Wert des entsprechenden Inputs gewählt werden.<sup>228</sup> Inputabgaben werden vorherrschend für Rohstoffe wie beispielsweise Chlor oder Cadmium als sogenannte ‘Rohstoffabgabe’ oder ‘Grundstoffabgabe’ diskutiert. Mit Inputabgaben soll bereits vorsorgend, d.h. bevor Abfälle überhaupt entstehen, die Verwendung von Inputstoffen zurückgedrängt werden, mit denen die Entstehung problematischer Abfälle in Bezug auf die Quantität oder Qualität (d.h. Schadstoffgehalt) verbunden ist. Solche umweltschädlichen bzw. schadstoffhaltigen Inputs sollen durch umweltfreundlichere bzw. schadstoffärmere Inputs substituiert werden, um eine Verbesserung der Umweltqualität zu erreichen.<sup>229</sup>

Mit Inputabgaben sind allerdings in Bezug auf deren ökologische Treffsicherheit einige Probleme verbunden.<sup>230</sup> Werden Inputabgaben nur auf einige ausgewählte Inputs erhoben, ist nicht sichergestellt, ob die Substitution dieser Stoffe die erwünschte abfallsteuernde Wirkung in quantitativer und/oder qualitativer Hinsicht entfaltet. So ist durchaus denkbar, dass mit der Inputsubstitution genauso umweltschädliche oder sogar noch umweltschädlichere Abfälle entstehen und damit die Umweltqualität anstatt verbessert sogar weiter verschlechtert wird.<sup>231</sup> Vor dem Hintergrund dieser möglichen unerwünschten Anpassungsreaktionen erscheint der Einsatz von Inputabgaben im Abfallbereich aufgrund ihrer unsicheren ökologischen Treffsicherheit weder zur Reduzierung von Abfallmengen noch zur Reduzierung schadstoffhaltiger Abfälle geeignet.<sup>232</sup>

### 2.3.1.3 Verfahrensabgaben

Mit einer Verfahrens- oder Technologieabgabe wird ein Produktionsverfahren, das mit umweltpolitisch unerwünschten Emissionen verbunden ist, mit einer Abgabe belegt.<sup>233</sup> Als Bemessungsgrundlage kann dabei entweder die Produktmenge oder die Menge der unerwünschten Emissionen herangezogen werden, die als Output des abgabenpflichtigen Produktionsverfahrens

---

<sup>227</sup> Vgl. Turner, R. Kerry / Pearce, David (1994), S. 259, Faber, Malte / Stephan, Gunter / Michaelis, Peter (1989), S. 51, Siebert, Horst (1976), S. 23. Für eine ausführlichere Darstellung vgl. Ewringmann, Dieter / Schafhausen, Franzjosef (1985), S. 70ff.

<sup>228</sup> Zu den verschiedenen Möglichkeiten der Tarifgestaltung als proportionale, progressive oder regressive Abgabe vgl. Knüppel, Hartmut (1989), S. 45.

<sup>229</sup> „Übertragen auf die abfallwirtschaftliche Problematik hiesse dies, dass Schadstoffe, die zudem in hohen Mengen auftreten, durch die Inputabgaben aus den Abfällen herausgefiltert werden sollen.“ Zimmermann, Horst (1993a), S. 142f.

<sup>230</sup> Für eine kurze Auflistung der allgemein mit einer Inputabgabe verbundenen Probleme vgl. Looß, Anneliese / Katz, Christine (1995), S. 46.

<sup>231</sup> Vgl. Schemann, Christian (1996), S. 119, Looß, Anneliese / Katz, Christine (1995), S. 46, Ewringmann, Dieter / Schafhausen, Franzjosef (1985), S. 70f.

<sup>232</sup> Vgl. Zimmermann, Horst (1993a), S. 143, Schuldt, Nicola (1993), S. 110, Sachverständigenrat für Umweltfragen (1991), S. 164.

<sup>233</sup> Vgl. Zimmermann, Horst (1993a), S. 143.



entstehen.<sup>234</sup> Mit einer Verfahrensabgabe sollen die Produzenten dazu veranlasst werden, umweltschädliche Produktionsverfahren durch weniger umweltbelastende Verfahren zu ersetzen, um die entstehenden Emissionen zu vermeiden oder zu verringern.

Damit durch die Einführung einer Verfahrensabgabe auch tatsächlich die abfallpolitisch unerwünschten Emissionen vermieden werden, muss gesichert sein, dass zwischen der Anwendung einer bestimmten Technologie und der Entstehung abfallpolitisch unerwünschter Emissionen auch ein zwangsläufiger kausaler Wirkungszusammenhang besteht. Wie bereits in Kapitel 2.2.3 erwähnt, wird jedoch ein solcher kausaler Wirkungszusammenhang in der Literatur nur für wenige Verfahrenstechnologien gesehen.<sup>235</sup> Deshalb wird die ökologische Treffsicherheit von Verfahrensabgaben in der Literatur durchweg negativ beurteilt. Vor dem Hintergrund dieser Schwierigkeiten hat die Verfahrensabgabe bisher in der Praxis kaum Anwendung gefunden und spielt im Bereich der Abfallwirtschaft keine Rolle.<sup>236</sup>

#### **2.3.1.4 Outputabgaben**

Bei Outputabgaben knüpft die Abgabe am Output eines Prozesses an. Als Bemessungsgrundlage kommen bei diesem Abgabentyp einerseits die produzierten Hauptprodukte (*Produktabgabe*) und andererseits die bei der Produktion des Hauptproduktes entstehenden Abfallemissionen (*Abfallemissionsabgabe*) in Frage.<sup>237</sup>

##### **2.3.1.4.1 Produktabgaben**

Bei der Anwendung einer Produktabgabe wird ein Produkt, dessen Herstellung, Gebrauch oder Beseitigung bzw. Verwertung mit der Entstehung unerwünschter Abfälle verbunden ist, mit einer Abgabe belegt.<sup>238</sup> Als Bemessungsgrundlage kann dabei sowohl der Produktwert als auch die Produktmenge (Regelfall) dienen. Mit der durch die Einführung einer solchen Produktabgabe verbundenen Produktpreiserhöhung sollen die Konsumenten dazu veranlasst werden, die

---

<sup>234</sup> Vgl. Knüppel, Hartmut (1989), S. 47. Dabei ist nach Schuldt (1993) die Wahl der geeigneten Bemessungsgrundlagen mit erheblichen Problemen verbunden. Vgl. Schuldt, Nicola (1993), S. 111.

<sup>235</sup> Als eine der wenigen Ausnahmen wird die Chlorbleiche von Papier und die Amalgamherstellung genannt. Vgl. Zimmermann, Horst (1993a), S. 143, Schuldt, Nicola (1993), S. 111, Sachverständigenrat für Umweltfragen (1991), S. 207.

<sup>236</sup> Vgl. Ewingmann, Dieter / Schafhausen, Franzjosef (1985), S. 75, Schuldt, Nicola (1993), S. 111, Zimmermann, Horst (1993a), S. 143.

<sup>237</sup> Unter Abfallemission soll hier ausschliesslich die Emission von gesamtwirtschaftlichen Abfällen verstanden werden.

<sup>238</sup> Vgl. OECD (1991), S. 16. Im Rahmen dieser Arbeit werden unter Produktabgaben ausschliesslich nicht-rückzahlbare Produktabgaben betrachtet. In der Literatur werden hingegen unter Produktabgaben auch Pfandlösungen als rückzahlbare Produktabgabe diskutiert. Vgl. z.B. Schuldt, Nicola (1993), S. 113f., Sachverständigenrat für Umweltfragen (1991), S. 272, Zimmermann, Horst (1993a), S. 143ff. Dieser Einteilung wird jedoch in dieser Arbeit nicht gefolgt, da mit Pfandlösungen nicht unbedingt - wie sonst mit Produktabgaben beabsichtigt - die Nachfrage nach dem befandeten Produkt gesenkt werden soll, sondern vielmehr die Einhaltung eines politisch erwünschten Behandlungsweges gesichert werden soll. Vgl. zu Pfandlösungen Teil II, Kapitel 2.3.3.1. Für rückzahlbare Produktabgaben, die nicht als Pfandlösung ausgestaltet sind, vgl. ausführlich Wicke, Lutz (1977), sowie kurz Sachverständigenrat für Umweltfragen (1991), S. 272.

entsprechenden Produkte weniger nachzufragen und damit eine Verlagerung der Produktion zugunsten weniger abfallintensiver Produkte zu bewirken.<sup>239</sup> Damit sollen dann die mit dem Produkt verbundenen schadstoffhaltigen Abfälle bzw. problematische Massenabfälle (wie z.B. PVC-haltige Verpackungen) vermieden werden.<sup>240</sup> Im Rahmen der Abfallpolitik werden Produktabgaben vorwiegend für Verpackungen diskutiert und beziehen sich damit in erster Linie auf die Mengenproblematik.<sup>241</sup>

In der Literatur wird der Einsatz von Produktabgaben insbesondere im Hinblick auf ihre ökologische Treffsicherheit durchweg kritisch beurteilt. Denn wie bereits bei den anderen Abgabenformen erwähnt wurde, ist auch beim Einsatz von Produktabgaben nicht gesichert, ob es tatsächlich zu den erwünschten Anpassungsreaktionen kommt. Dies hängt zunächst davon ab, ob die Produktabgabe, wie politisch erwünscht, über eine entsprechende Produktpreiserhöhung auf die Konsumenten überwältzt wird. Entfällt eine solche Überwälzung der Produktabgabe, ist nicht damit zu rechnen, dass es zum erwünschten Nachfragerückgang und zu Produktionsumschichtungen kommen wird.<sup>242</sup> Doch auch bei entsprechender Überwälzung der Abgabe auf die Konsumenten kann nicht garantiert werden, dass diese dann auch mit einem Nachfragerückgang reagieren werden.<sup>243</sup> Aber selbst dann, wenn es zur politisch erwünschten Nachfragesenkung kommt, können die Anpassungsreaktionen der Konsumenten und Produzenten u.U. dazu führen, dass nicht weniger, sondern sogar mehr Abfälle entstehen. Denn unter der Annahme, dass entsprechende Substitute existieren, könnten die Konsumenten auf Produkte ausweichen, die möglicherweise genauso oder sogar noch abfallintensiver sind als das mit der Abgabe belegte Produkt. Und auch die Produzenten könnten auf unerwünschte Weise auf den Nachfragerückgang reagieren, indem sie nämlich versuchen, die Preissteigerung mit einer Senkung der Produktionskosten durch eine Veränderung des Produktionsverfahrens auszugleichen, die u.U. mit einer Zunahme der Abfälle einhergeht.<sup>244</sup>

---

<sup>239</sup> Vgl. Siebert, Horst (1976), S. 22, Ewringmann, Dieter / Schafhausen, Franzjosef (1985), S. 64.

<sup>240</sup> Vgl. Sachverständigenrat für Umweltfragen (1991), S. 271.

<sup>241</sup> Vgl. Turner, R. Kerry / Pearce, David (1994), S. 261ff., Brisson, Inger (1993), S. 199, Schuldt, Nicola (1993), S. 112. Zur Einführung von Verpackungsabgaben vgl. kritisch Sachverständigenrat für Umweltfragen (1991), S. 272, Schuldt, Nicola (1993), S. 114ff., Zimmermann, Horst (1993a), S. 144f., Benkert, Wolfgang / Bunde, Jürgen / Hansjürgens, Bernd (1990), S. 142ff., Benkert, Wolfgang / Bunde, Jürgen (1990), S. 286f., Ewringmann, Dieter / Schafhausen, Franzjosef (1985), S. 59. Für eine Kritik der Einwände gegen Verpackungsabgaben vgl. Feess-Dörr, Eberhard / Steger, Ulrich / Weihrauch, Peter (1991), S. 178ff.

<sup>242</sup> Vgl. zur Überwälzungsproblematik ausführlich Ewringmann, Dieter / Schafhausen, Franzjosef (1985), S. 65ff., Hansmeyer, Karl-Heinrich (1987), S. 262.

<sup>243</sup> So wird nämlich bei einer preisunelastischen Nachfrage (z.B. aufgrund von Markentreue) eine Preiserhöhung nicht zu einer Senkung der Nachfrage führen. Vgl. Faber, Malte / Stephan, Gunter / Michaelis, Peter (1989), S. 52, Eichenberger, Peter (1993), S. 287.

<sup>244</sup> Vgl. Schemann, Christian (1996), S. 119, Faber, Malte / Stephan, Gunter / Michaelis, Peter (1989), S. 52f.

Insgesamt bleibt demnach festzuhalten, dass es mehr als fraglich ist, ob mit einer Produktabgabe der abfallpolitisch erwünschte Effekt einer Abfallvermeidung auch tatsächlich erreicht werden kann. Deshalb sind Produktabgaben „eigentlich nur “Ersatzlösungen“ für den Fall, dass Emissionsabgaben nicht erhoben werden können.“<sup>245</sup>

#### **2.3.1.4.2 Abfallemissionsabgaben**

Eine Abfallemissionsabgabe setzt direkt an der Emission von Abfällen und damit direkt an der eigentlichen abfallpolitischen Zielgrösse an. Dabei ist hier zwischen einzelwirtschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Abfällen zu unterscheiden.<sup>246</sup> Einzelwirtschaftliche Abfälle werden definitionsgemäss einer Verwertung zugeführt und vermeiden damit die Entstehung gesamtwirtschaftlicher Abfälle. Deshalb wird in dieser Arbeit der Auffassung vertreten, dass die Emission einzelwirtschaftlicher Abfälle, d.h. deren Übergabe zur Verwertung, nicht mit einer Abfallemissionsabgabe belastet werden soll, um deren abfallpolitisch erwünschte Verwertung nicht zu belasten. Folglich wird im Rahmen dieser Arbeit lediglich die Belastung gesamtwirtschaftlicher Abfälle mit einer Abfallemissionsabgabe betrachtet. Da sich die Emission gesamtwirtschaftlicher Abfälle durch die Übergabe zur Beseitigung vollzieht, setzen Abfallemissionsabgaben genau genommen am Beseitigungsvorgang an.<sup>247</sup> Als Bemessungsgrundlage kann grundsätzlich die Menge, das Volumen und/oder die Schadstoffhaltigkeit der emittierten Abfälle dienen. Bei einer Abfallemissionsabgabe sollen die Abfallemittenten über eine Erhöhung der Beseitigungskosten finanzielle Anreize erhalten, Abfälle zu vermeiden.

Im Hinblick auf die ökologische Treffsicherheit werden Abfallemissionsabgaben durchweg positiv beurteilt, weil sie direkt an der Emission als der abfallpolitischen Zielgrösse ansetzen und damit abfallpolitisch unerwünschte (legale) Anpassungsreaktionen auf ein Minimum reduziert werden können. Deshalb nehmen sie in der abfallpolitischen Diskussion auch eine zentrale Stellung ein.<sup>248</sup> Üblicherweise werden Abfallemissionsabgaben in der Literatur für den Haushaltssektor in Form verursachergerechter Beseitigungsgebühren und für den Unternehmenssektor in Form von Beseitigungsabgaben diskutiert.

##### **2.3.1.4.2.1 Verursachergerechte Beseitigungsgebühren**

Beseitigungsgebühren werden von staatlicher Seite für die (potentielle) Inanspruchnahme öffentlicher Abfallbeseitigungsleistung, d.h. insbesondere Sammlung, Transport und Beseitigung von Abfällen,

---

<sup>245</sup> Ewringmann, Dieter / Schafhausen, Franzjosef (1985), S. 69.

<sup>246</sup> Vgl. Teil I, Kapitel 2.2.3.4.

<sup>247</sup> Vgl. OECD (1991), S. 16 und 39f.

<sup>248</sup> Vgl. z.B. Ewringmann, Dieter / Schafhausen, Franzjosef (1985), S. 73f. und 77ff., Schuldt, Nicola (1993), S. 122, Zimmermann, Horst (1993a), S. 147.

erhoben.<sup>249</sup> Als Bemessungsgrundlage für die Erhebung einer solchen Beseitigungsgebühr dient in der Praxis häufig nicht das tatsächliche Abfallaufkommen (Wirklichkeitsmassstab), sondern üblicherweise wird das Abfallaufkommen eines Haushaltes lediglich über einen Indikator (z.B. Anzahl der Personen oder Zimmer pro Haushalt) geschätzt (Wahrscheinlichkeitsmassstab). Anhand dieses geschätzten Abfallaufkommens werden dann die Beseitigungsgebühren errechnet und dem jeweiligen Haushalt in

Rechnung gestellt.<sup>250</sup> Im Rahmen einer solchen Gebührenordnung haben die Haushalte keinen finanziellen Anreiz, ihr Abfallaufkommen zu reduzieren und damit Abfälle zu vermeiden. Wird jedoch als Bemessungsgrundlage für die Beseitigungsgebühren das tatsächliche Abfallaufkommen herangezogen (Wirklichkeitsmassstab), kann eine solche verursachergerechte Beseitigungsgebühr durchaus eine lenkende Wirkung in Richtung Abfallvermeidung entfalten.<sup>251</sup> Eine Verringerung des Abfallaufkommens wird im Rahmen einer solchen Gebührenordnung nämlich eine Senkung der Beseitigungsgebühr des betreffenden Haushaltes nach sich ziehen. Als Bemessungsgrundlage für eine verursachergerechte Beseitigungsgebühr kommt sowohl das Gewicht als auch das Volumen der Abfälle in Frage.<sup>252</sup> Mit der Einführung verursachergerechter Beseitigungsgebühren werden die Haushalte durch finanzielle Anreize zur Abfallvermeidung motiviert und möglicherweise auch für eine grösseres ökologisches Verantwortungsbewusstsein sensibilisiert.<sup>253</sup>

Konkrete praktische Ergebnisse, wie sich die Einführung verursachergerechter Beseitigungsgebühren auf das quantitative und qualitative Abfallaufkommen von Haushalten tatsächlich auswirkt, liegen vor allem für die sogenannte Kehrrietsackgebühr vor.<sup>254</sup> Mit der Einführung von Kehrrietsackgebühren werden die zu beseitigenden Abfälle in speziell gekennzeichneten Plastiksäcken ('Kehrrietsäcke') zur Abholung beim Abfallemittenten bereitgestellt. Als Bemessungsgrundlage dient hier das Volumen der Abfälle, wobei die Kehrrietsäcke vom Abfallemittenten unbeschränkt in der von ihm benötigten Anzahl und Volumen gegen Zahlung der Beseitigungsgebühr gekauft werden können. Verschiedene Untersuchungen zur Wirkung von Kehrrietsackgebühren weisen darauf hin, dass mit der Einführung einer Kehrrietsackgebühr das *gesamte* Abfallaufkommen, d.h. einzel- und gesamtwirtschaftliche Abfälle zusammen, kurzfristig recht schnell gesenkt werden kann.<sup>255</sup> Nach anfänglichen Erfolgen geht

---

<sup>249</sup> Für eine ausführliche Diskussion von Gebühren im Abfallbereich vgl. Gawel, Erik (1995), S. 44ff., sowie OECD (1981), S. 12ff.

<sup>250</sup> Vgl. Cabernard, Bruno (1995), S. 116, Zimmermann, Horst (1993a), S. 149, Runge, Martin (1989), S. 219f., Turner, R. Kerry (1995), S. 456.

<sup>251</sup> Vgl. Benkert, Wolfgang / Bunde, Jürgen (1990), S. 288, Zimmermann, Horst (1993a), S. 149f.

<sup>252</sup> Vgl. z.B. Turner, R. Kerry / Pearce, David (1994), S. 260f. Dabei herrscht in der Literatur keineswegs Einigkeit darüber, ob nun das Gewicht oder das Volumen die geeignetere Bemessungsgrundlage zur Annäherung an einen Wirklichkeitsmassstab ist. Vgl. Oechler, Andrea (1993), S. 312. Einigkeit besteht lediglich darüber, dass die Bemessungsgrundlage möglichst nahe am Lenkungszweck der Gebühr auszurichten ist. Vgl. Gawel, Erik (1995), S. 30.

<sup>253</sup> Vgl. Oechler, Andrea (1993), S. 312.

<sup>254</sup> Für andere Ausgestaltungsformen vgl. z.B. Skumatz, Lisa A. (1994), S. 277ff.

<sup>255</sup> Vgl. BUWAL (Hrsg.) (1990), S. 40. Für einen kurzen Überblick über die verschiedenen Untersuchungen vgl. Cabernard, Bruno (1995), S. 147ff. In der Schweiz nahm im ersten Jahr nach Einführung der Kehrrietsackgebühr die Abfallmenge im Durchschnitt zwischen 15 bis 30% ab, wobei jedoch gleichzeitig das Gewicht je Liter Abfallvolumen um 20 bis 30 % anstieg. Vgl. Eichenberger, Peter (1993), S. 291, Frey, René (1993), S. 94.

die Lenkungswirkung jedoch in der Regel wieder zurück und das *gesamte* Abfallaufkommen steigt langsam wieder auf das Niveau vor Einführung der Kehrichtsackgebühr an.<sup>256</sup> Mit der Einführung einer Kehrichtsackgebühr ergibt sich weniger eine Verringerung des gesamten Abfallaufkommens als vielmehr eine Verschiebung in den Anteilen einzel- und gesamtwirtschaftlicher Abfälle am Gesamtaufkommen. Denn es hat sich herausgestellt, dass mit einer Kehrichtsackgebühr die Menge des vermischten (gesamtwirtschaftlichen) Abfalls nachhaltig gesenkt werden kann.<sup>257</sup> Die Lenkungswirkung einer Kehrichtsackgebühr ist dabei am stärksten, wenn sie mit einem verstärkten Separatsammlungs- und Informationsangebot kombiniert wird.<sup>258</sup> Mit Hilfe dieser flankierenden Massnahmen kann in der Regel auch eine illegale Beseitigung (z.B. wildes Deponieren der Abfälle im Wald, Verbrennung im hauseigenen Kamin etc.) relativ gering gehalten werden.<sup>259</sup> Darüber hinaus können Abfälle mit einer Kehrichtsackgebühr kostengünstiger vermieden werden als über eine Verdichtung des Separatsammlungs- und Informationsangebotes.<sup>260</sup> Insgesamt bleibt festzustellen, dass verursachergerechte Beseitigungsgebühren in Form von Kehrichtsackgebühren als ökologisch treffsicher einzustufen sind, da tatsächlich gesamtwirtschaftliche Abfälle vermieden werden können.

#### **2.3.1.4.2.2 Beseitigungsabgaben**

Im Unterschied zu verursachergerechten Beseitigungsgebühren, die für Abfälle erhoben werden, die beim Abfallemittenten abgeholt werden, werden im Rahmen von Beseitigungsabgaben<sup>261</sup> Abfälle mit einer Abgabe belegt, die an einer öffentlichen Beseitigungseinrichtung angeliefert werden. Grundsätzlich können Beseitigungsabgaben sowohl bei der Anlieferung der Abfälle an einer Deponie (Deponieabgabe) als auch an einer Verbrennungsanlage (Verbrennungsabgabe) erhoben werden. Vor dem Hintergrund der sich in Europa zunehmend verknappenden Deponiekapazitäten werden Beseitigungsabgaben in der Literatur hauptsächlich in Form von Deponieabgaben diskutiert.<sup>262</sup> Die Betrachtungen beschränken sich deshalb auch an dieser Stelle auf Deponieabgaben. Adressaten von Deponieabgaben sind alle Abfallemittenten, die ihre Abfälle selber an die Beseitigungsanlagen anliefern. In der Praxis sind dies vor allem (produzierende) Unternehmen und solche Betriebe, deren

---

<sup>256</sup> Vgl. BUWAL (Hrsg.) (1990), S. 41f. „Dieser Sachverhalt legt auch die Interpretation nahe, dass bedeutende Anteile der Lenkungswirkung der Sackgebühr auf der psychologischen Ebene (anfängliche Überbewertung dieser vergleichsweise niedrigen Gebühren) sowie im Bereich der Öffentlichkeits- und Motivationsarbeit im Zusammenhang mit ihrer Einführung liegen.“ BUWAL (Hrsg.) (1990), S. 42.

<sup>257</sup> Vgl. Baccini, Peter (1994), S. 3, BUWAL (Hrsg.) (1990), S. 37.

<sup>258</sup> Vgl. BUWAL (Hrsg.) (1990), S. 39, Benkert, Wolfgang / Bunde Jürgen (1990), S. 289.

<sup>259</sup> Der Anteil der unerwünschten Ausweichbeseitigung wird dabei auf unter 2% des gesamten Abfallaufkommens geschätzt. Vgl. BUWAL (Hrsg.) (1990), S. 44. Diese Vermutung wird auch von anderen Untersuchungen bestätigt. Vgl. Scheffold, Karlheinz (1995), S. 226ff.

<sup>260</sup> Vgl. BUWAL (Hrsg.) (1990), S. 49.

<sup>261</sup> Manche Autoren sprechen hier auch von Entsorgungsabgaben. Vgl. z.B. Benkert, Wolfgang / Bunde, Jürgen / Hansjürgens, Bernd (1990), S. 135ff., Ebert, Thorsten (1991), S. 10, Sandhövel, Armin (1994), S. 155.

<sup>262</sup> Vgl. z.B. Brisson, Inger (1993), S. 195, Faber, Malte / Stephan, Gunter / Michaelis, Peter (1989), S. 62f., Schuldt, Nicola (1993), S. 125ff., Zimmermann, Horst (1993a), S. 148f., Mark, Michael van (1993), S. 149ff., und ausführlich Ebert, Werner (1993), S. 78ff. Wenn im Rahmen von Beseitigungsabgaben lediglich eine Deponieabgabe eingeführt wird, erfolgt damit grundsätzlich eine Förderung der Verbrennung von Abfällen.

Unternehmenszweck darin besteht, die Abfälle der nicht selbstanliefernden Abfallemittenten einzusammeln und zu einer öffentlichen Beseitigungsanlage zu transportieren.<sup>263</sup> In der Literatur wird darüber hinaus auch eine Differenzierung der Deponieabgabe nach dem Schadstoffgehalt der angelieferten Abfälle gefordert, weil die Beseitigungskosten in der Regel mit steigendem Schadstoffgehalt der Abfälle ansteigen.<sup>264</sup> Durch die Einführung einer solchen Deponieabgabe sollen die selbstanliefernden Abfallemittenten dazu veranlasst werden, die Verwertung einzelwirtschaftlicher Abfälle zu erhöhen und möglichst abfallvermeidende Produktionsverfahren einzusetzen, um die Entstehung von gesamtwirtschaftlichen (vor allem der schadstoffhaltigen) Abfällen zu vermeiden.<sup>265</sup>

Mit einer solchen Deponieabgabe, deren Abgabenhöhe nach Gewicht und Schadstoffhaltigkeit der Abfälle gestaffelt ist, sind jedoch im Hinblick auf die ökologische Treffsicherheit einige Probleme verbunden. So ist die geforderte Differenzierung der Abgabenhöhe nach dem jeweiligen Schadstoffgehalt der angelieferten Abfälle in der Praxis nur schwer umzusetzen. Darüber hinaus werden mit einer Deponieabgabe finanzielle Anreize gesetzt, Abfälle nicht mehr an einer öffentlichen, sondern bevorzugt in betriebsinternen Beseitigungseinrichtungen zu beseitigen, die aus praktischen Gründen in der Regel nicht mit einer Abgabepflicht versehen werden.<sup>266</sup> Deshalb erscheint es notwendig, die Einführung einer Deponieabgabe mit Auflagen zu kombinieren, die einen hohen technischen Standard solcher innerbetrieblichen Beseitigungsanlagen sicherstellen.<sup>267</sup> Da mit einer Deponieabgabe direkt an der abfallpolitischen Zielgrösse angesetzt wird, können abfallpolitisch unerwünschte (legale) Anpassungsreaktionen auf ein Minimum reduziert werden. Deshalb erscheint sie trotz der genannten Probleme ein geeignetes Instrument zur Vermeidung von Abfällen zu sein.<sup>268</sup>

### **2.3.1.5 Abschliessende Beurteilung**

Im Unterschied zu Auflagen hat der Einsatz von Abgaben in der abfallpolitischen Praxis in den Anfängen der 90er Jahre, in denen die Verpackungsrichtlinie verhandelt wurde, kaum Verbreitung gefunden.<sup>269</sup> Da sie im Vergleich zu Auflagen eine höhere ökonomische Effizienz und dynamische Anreizwirkung aufweisen, sollte ihr Einsatz aus ökonomischer Perspektive verstärkt vorangetrieben werden. Dabei ist jedoch einschränkend zu beachten, dass Abgaben diese positiven Eigenschaften nur dann aufweisen, wenn es den politischen Entscheidungsträgern tatsächlich gelingt, im Hinblick auf das abfallpolitische Ziel sowohl eine möglichst geeignete Bemessungsgrundlage als auch die "richtige" Abgabenhöhe auszuwählen. Im Vergleich zu Auflagen haben Abgaben grundsätzlich den Nachteil,

---

<sup>263</sup> Im Folgenden sollen die Betrachtungen auf die selbstanliefernden Unternehmen beschränkt bleiben. Damit werden Fragen der Überwälzung der Abgabe auf die nicht selbstanliefernden Abfallemittenten hier nicht weiter betrachtet.

<sup>264</sup> Vgl. Zimmermann, Horst (1993a), S. 148, Schuldt, Nicola (1993), S. 125, Ebert, Thorsten (1991), S. 18f., Benkert, Wolfgang / Bunde, Jürgen / Hansjürgens, Bernd (1990), S. 134ff., Benkert, Wolfgang / Bunde, Jürgen (1990), S. 284.

<sup>265</sup> Vgl. Benkert, Wolfgang / Bunde, Jürgen / Hansjürgens, Bernd (1990), S. 139.

<sup>266</sup> Die Beseitigung in betriebsinternen Beseitigungsanlagen ist nämlich für ausserbetriebliche Instanzen nur schwer zu kontrollieren. Vgl. Faber, Malte / Stephan, Gunter / Michaelis, Peter (1989), S. 62.

<sup>267</sup> Vgl. Faber, Malte / Stephan, Gunter / Michaelis, Peter (1989), S. 62f., Ebert, Thorsten (1991), S. 31.

<sup>268</sup> Vgl. Benkert, Wolfgang / Bunde, Jürgen / Hansjürgens, Bernd (1990), S. 142.

<sup>269</sup> Für eine Begründung vgl. z.B. Faber, Malte / Stephan, Gunter / Michaelis, Peter (1989), S. 97ff.

dass sie im Allgemeinen die Erreichung des abfallpolitischen Ziels nicht mit Sicherheit gewährleisten können. Deshalb erscheint ihr Einsatz grundsätzlich weniger zur Vermeidung besonders gefährlicher Abfälle, als vielmehr zur Vermeidung von Abfallmengen bzw. weniger gefährlichen Abfällen geeignet, bei denen eine Zielverfehlung ökologisch eher zu verkraften ist.<sup>270</sup> Wie schon bei den Auflagen gilt auch für Abgaben, dass ihre ökologische Treffsicherheit um so höher ist, je näher die Bemessungsgrundlage an der abfallpolitischen Zielgrösse ansetzt, da dann abfallpolitisch unerwünschte (legale) Anpassungsreaktionen auf ein Minimum reduziert werden können. Vor diesem Hintergrund erscheint der Einsatz von Abfallemissionsabgaben zur Vermeidung von Abfällen besonders geeignet. Da mit einer Abgabe abfallpolitisch unerwünschtes Verhalten verteuert wird, ist darüber hinaus zur Erreichung des abfallpolitischen Ziels sicher zu stellen, dass den von der Abgabe betroffenen Wirtschaftssubjekten auch tatsächlich abfallpolitisch erwünschte und gleichzeitig kostengünstigere Handlungsalternativen zur Verfügung stehen. Bei der Suche nach kostengünstigeren Handlungsalternativen erscheint darüber hinaus die flankierende Informations- und Beratungstätigkeit eine wichtige Voraussetzung für die adäquaten (legalen) Anpassungsreaktionen der betroffenen Abfallemittenten zu sein.

#### **2.3.1.6 Exkurs: Subventionen**

Obwohl Subventionen nicht dem üblicherweise favorisierten Verursacherprinzip entsprechen, sollen sie an dieser Stelle dennoch kurz vorgestellt werden. Denn häufig wird in der umweltpolitischen Praxis die ‚Förderung‘ umweltpolitisch erwünschten Handelns vereinbart, wenn eigentlich Subventionen gemeint sind. Unter Subventionen werden öffentliche Ausgaben in Form von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen verstanden, die den Wirtschaftssubjekten gewährt werden, wenn sie sich im umweltpolitisch erwünschten Sinne verhalten. Damit sind Subventionen das Gegenstück zu Abgaben: während umweltbelastende Aktivitäten mit Abgaben finanziell sanktioniert werden, erfolgt über Subventionen eine finanzielle Förderung umweltfreundlicher Aktivitäten.<sup>271</sup> In der Praxis werden Subventionen häufig dazu eingesetzt, Investitionen in umweltfreundliche Technologien zu fördern. In der Abfallpolitik sind dabei unterschiedliche Ausgestaltungsformen denkbar: So kann der Einsatz neuer Produktionsverfahren gefördert werden, die beispielsweise den vermehrten Einsatz abfallpolitisch erwünschter Inputstoffe (z.B. Sekundärrohstoffe) ermöglichen. Denkbar ist auch, dass in Analogie zu den sogenannten Emissionsminderungssubventionen ab einem gewissen Punkt die Vermeidung von Abfällen in der Produktion subventioniert wird. Darüber hinaus können Subventionen den Aufbau von Systemen zur getrennten Sammlung und Sortierung von Abfällen sowie die Errichtung von Anlagen zur Verwertung von Abfällen fördern.

In der Literatur wird der alleinige Einsatz von Subventionen grundsätzlich kritisch beurteilt. So entsprechen sie nicht dem in der Literatur favorisierten Verursacherprinzip, sondern basieren auf dem

---

<sup>270</sup> So auch Benkert, Wolfgang / Bunde, Jürgen (1990), S. 283.

<sup>271</sup> In Anlehnung an den Begriff der Lenkungsabgabe sprechen Frey / Kirchgässner (1994) in diesem Zusammenhang von Lenkungssubventionen. Vgl. Frey, Bruno / Kirchgässner, Gebhard (1994), S. 421. Zu Subventionen allgemein vgl. Wicke, Lutz (1993), S. 338ff., Cansier, Dieter (1993), S. 139ff.

Gemeinlastprinzip, nach dem nicht der Verursacher, sondern der Staat mit öffentlichen Mitteln tätig wird, um die Umweltbeeinträchtigungen direkt oder indirekt zu vermindern. Damit werden die umweltpolitischen Massnahmen vom Verursacher entkoppelt und „lenken deshalb nicht „automatisch“, wie die Instrumente des Verursacherprinzips, die *Ressourcen* in umweltbezogen erwünschte Verwendung.“<sup>272</sup> Als nachteilig wird bei der Anwendung von Subventionen in der Regel bewertet, dass sie aus ökonomischer Sicht falsche Anreize setzen: Beispielsweise ist damit zu rechnen, dass Mitnahmeeffekte auftreten, indem Investitionen (z.B. in neue Produktionsverfahren), die sowieso mit privaten Mitteln getätigt worden wären, jetzt mit öffentlichen Mitteln finanziert werden. Subventionsempfänger könnten versuchen, den Punkt, ab dem die Vermeidung von Abfällen subventioniert wird, zu ihren Gunsten zu manipulieren oder die subventionierte Tätigkeit grundsätzlich ausweiten.<sup>273</sup> Im Unterschied zum alleinigen Einsatz wird hingegen der begleitende, aber zeitlich befristete Einsatz von Subventionen, z.B. in Kombination mit der Einführung von Abgaben, grundsätzlich positiver beurteilt.

## **2.3.2 Zertifikate**

### **2.3.2.1 Grundsätzliche Aspekte**

Im Rahmen von Zertifikatslösungen verbrieft der Staat das Recht auf eine bestimmte Inanspruchnahme der Umwelt durch ein am Markt handelbares Zertifikat.<sup>274</sup> Die Grundidee besteht darin, dass diese Zertifikate ihren Besitzer berechtigen, innerhalb einer bestimmten Region und Zeitperiode eine genau festgelegte Menge eines Schadstoffes zu emittieren.<sup>275</sup> Eine Emission des Schadstoffes ohne ein entsprechendes Zertifikat ist strikt verboten. Die Gesamtmenge an genehmigten Emissionen wird durch die Menge der von den politischen Entscheidungsträgern insgesamt zugelassenen Zertifikate festgelegt. Die Fixierung der politisch zulässigen Gesamtmenge an Emissionen orientiert sich daran, welche Emissionsmenge den politischen Entscheidungsträgern mit der gewünschten Umweltqualität kompatibel erscheint. In ihrer Ausgestaltung können Zertifikate je nach Bedarf sowohl räumlich als auch zeitlich differenziert werden.<sup>276</sup> Die Vergabe der Zertifikate an die betroffenen Emittenten wird vor allem in Form einer Versteigerung oder aber kostenlosen Zuteilung im Rahmen der bisherigen Emissionen (sogenanntes Grandfathering) diskutiert.<sup>277</sup> Unabhängig davon, welches Vergabeverfahren gewählt wird, sollen die ausgegebenen Zertifikate nach erfolgter Erstzuteilung frei auf einem funktionsfähigen Zertifikatmarkt gehandelt werden. Eine wichtige Voraussetzung für einen funktionsfähigen Zertifikatmarkt ist eine ausreichend grosse Anzahl von Marktteilnehmern, die jeweils

---

<sup>272</sup> Wicke, Lutz (1993), S. 157ff. (Hervorhebungen im Original)

<sup>273</sup> Vgl. Frey, Bruno / Kirchgässner, Gebhard (1994), S. 421f., auch kritisch Cansier, Dieter (1993), S. 140ff.

<sup>274</sup> Manche Autoren sprechen auch von Lizenzen oder handelbaren Nutzungs- bzw. Emissionsrechten.

<sup>275</sup> Vereinfachend werden in dieser Arbeit nur Zertifikate betrachtet, die Emissionsrechte verbriefen. Im Gegensatz dazu wären auch Zertifikate denkbar, die Immissionsrechte verbriefen. Vgl. Endres, Alfred (1994), S. 106.

<sup>276</sup> Vgl. Weimann, Joachim (1991), S. 164ff., Maier-Rigaud, Gerhard (1994), S. 54.

<sup>277</sup> Vgl. hierzu ausführlicher Weimann, Joachim (1991), S. 160ff., Hansjürgens, Bernd / Fromm, Oliver (1994), S. 481ff., Endres, Alfred (1994), S. 106ff.



keine marktbeherrschende Stellung besitzen.<sup>278</sup> Im Spiel von Angebot und Nachfrage wird sich auf einem solchen Markt ein Preis für die Zertifikate bilden. Die jeweiligen Emittenten werden dann ihre individuellen Grenzvermeidungskosten dem Zertifikatspreis gegenüberstellen: Liegen ihre Grenzvermeidungskosten unter dem Zertifikatspreis, werden sie die Emission des Schadstoffes vermeiden und im entsprechenden Ausmass Zertifikate auf dem Zertifikatmarkt verkaufen. Analog wird ein Emittent, dessen Grenzvermeidungskosten über dem Zertifikatspreis liegen, versuchen, im entsprechenden Ausmass Zertifikate zu erwerben. Mit der Ausgabe von Zertifikaten wird grundsätzlich das Ziel verfolgt, den politisch fixierten Umweltstandard mit minimalen volkswirtschaftlichen Kosten zu erreichen.<sup>279</sup>

Im Rahmen einer Zertifikatslösung können prinzipiell die Vorteile von Auflagen (ökologische Treffsicherheit) mit denen der Abgaben (ökonomische Effizienz und dynamische Anreizwirkung) kombiniert werden.<sup>280</sup> So sind Zertifikatslösungen ähnlich wie Auflagen durch eine hohe *ökologische Treffsicherheit* gekennzeichnet. Durch die direkte Fixierung der zulässigen Gesamtemissionsmenge wird der politisch fixierte Umweltstandard relativ schnell und sicher erreicht. Im Gegensatz zu Auflagen haben jedoch Zertifikate den grossen Vorteil, nicht nur ökologisch treffsicher, sondern auch *ökonomisch effizient* zu sein. Die einzelnen Emittenten werden vor dem Hintergrund ihrer Grenzvermeidungskosten entscheiden, ob es für sie kostengünstiger ist, die Emission des betreffenden Schadstoffes zu vermeiden oder auf dem Markt ein entsprechendes Zertifikat zu erwerben. Dadurch wird die Gesamtemissionsmenge kostenminimal auf die einzelnen Emittenten aufgeteilt.<sup>281</sup> Gegenüber den Abgaben entfällt zudem bei Zertifikaten die Suche nach der ‘richtigen’ Abgabenhöhe, die u.U. mit erheblichen Kosten verbunden ist.<sup>282</sup> Einschränkend ist hier jedoch darauf hinzuweisen, dass eine Zertifikatslösung nur dann ökonomisch effizient ist, wenn die Zertifikate auch tatsächlich auf einem funktionsfähigen Markt gehandelt werden können.<sup>283</sup> Auch im Hinblick auf die *dynamische Anreizwirkung* sind Zertifikate durchweg positiv zu beurteilen. Besteht ein funktionstüchtiger Markt für Zertifikate, haben die einzelnen Emittenten den ständigen Anreiz, neue Technologien zur Emissionssenkung zu entwickeln und einzuführen. Denn eine Emissionssenkung versetzt sie in die Lage, auf einen entsprechenden Teil ihrer Zertifikate zu verzichten und diese auf dem Markt zu verkaufen.<sup>284</sup>

---

<sup>278</sup> Zu den Voraussetzungen eines funktionsfähigen Zertifikatmarktes vgl. kurz Hansjürgens, Bernd / Fromm, Oliver (1994), S. 487f., Turner, R. Kerry / Pearce, David (1994), S. 268f.

<sup>279</sup> Vgl. Wicke, Lutz (1993), S. 383ff., Kemper, Manfred (1993), S. 42ff., Endres, Alfred (1994a), S. 5ff.

<sup>280</sup> Vgl. Hansjürgens, Bernd / Fromm, Oliver (1994), S. 475.

<sup>281</sup> Vgl. Endres, Alfred (1994), S. 123f.

<sup>282</sup> Vgl. Maier-Rigaud, Gerhard (1994), S. 48f. Zur ökonomischen Effizienz im Fall von Versteigerung und kostenloser Erstvergabe Schemmann, Christian (1996), S. 132ff.

<sup>283</sup> Vgl. Turner, R. Kerry / Pearce, David (1994), S. 271, Hansjürgens, Bernd / Fromm, Oliver (1994), S. 487.

<sup>284</sup> Vgl. hierzu ausführlicher Endres, Alfred (1994a), S. 10f., sowie Endres, Alfred (1994), S. 136ff.

In der Diskussion um die Einführung ökonomischer Instrumente wurde in der ersten Hälfte der 90er Jahre einer Abgabenlösung meist der Vorrang vor einer Zertifikatslösung gegeben.<sup>285</sup> Dies spiegelt sich auch in der Literatur über den Einsatz ökonomischer Instrumente in der Abfallpolitik wieder. Abfallpolitische Anwendungen einer Zertifikatslösungen wurden in der Literatur lediglich für den Unternehmenssektor und dort auch nur in sehr allgemeiner Art diskutiert.<sup>286</sup> Da sich die Abfallproblematik insbesondere zu einem Mengenproblem entwickelt hat, erscheint die Anwendung von Zertifikaten als Mengenlösung hier aber besonders geeignet.

Nach der vorangegangenen allgemeinen Darstellung und Beurteilung von Zertifikaten sollen in den folgenden Abschnitten mögliche abfallpolitische Ausgestaltungsformen des Zertifikatinstrumentariums dargestellt werden. In Anlehnung an den Anknüpfungspunkt im Produktionsprozess können auch hier Input- und Outputzertifikate als Grundformen abfallpolitischer Zertifikatslösungen unterschieden werden.<sup>287</sup> In Analogie zu den Ausführungen bezüglich von Auflagen und Abgaben soll auch bei der Beurteilung der verschiedenen Zertifikatformen insbesondere deren ökologische Treffsicherheit diskutiert werden.

### **2.3.2.2 Inputzertifikate**

Durch die Ausgabe von Inputzertifikaten kann der Einsatz von abfallpolitisch unerwünschten Roh- oder Hilfsstoffen in Produktions-, Verwertungs- oder Beseitigungsprozessen auf einem bestimmten abfallpolitisch erwünschten Niveau fixiert werden. Dieses abfallpolitisch erwünschte Niveau wird durch die Gesamtmenge der ausgegebenen Zertifikate fixiert. Durch die Einführung von Inputzertifikaten soll gewährleistet werden, dass diese abfallpolitisch unerwünschten Stoffe nur noch in beschränktem Ausmass in Abfälle gelangen und dann bei deren Behandlung aufgrund ihres Schadenspotentials oder aufgrund ihrer Menge zu Umweltschäden führen.

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass Zertifikate nur dann ihre ökonomische Effizienz und dynamische Anreizwirkung entfalten, wenn ein funktionsfähiger Zertifikatmarkt existiert. Deshalb sollte über den Einsatz von Inputzertifikaten nur bei solchen Stoffen nachgedacht werden, wo die bisherige Marktstruktur die Bildung eines funktionsfähigen Zertifikatmarktes vermuten lässt.<sup>288</sup> Darüber hinaus sind im Zusammenhang mit Inputzertifikaten die gleichen Bedenken wie bei Inputauflagen bzw. -abgaben anzubringen. Grundsätzlich weisen Inputzertifikate zwar – wie Inputauflagen – eine hohe ökologische Treffsicherheit auf, da sie jedoch relativ weit entfernt von der

---

<sup>285</sup> Vgl. Hansjürgens, Bernd / Fromm, Oliver (1994), S. 473. Vgl. hierzu erklärend Maier-Rigaud, Gerhard (1994), S. 44f. Zu allgemeinen Vorbehalten gegen Lizenzen vgl. Endres, Alfred (1994a), S. 12ff., Maier-Rigaud, Gerhard (1994), S. 42f.

<sup>286</sup> Vgl. Maier-Rigaud, Gerhard (1994), S. 173ff., Knüppel, Hartmut (1989), S. 156ff.

<sup>287</sup> So auch Schemann, Christian (1996), S. 128. Vor dem Hintergrund der negativen Beurteilungen von Verfahrensabgaben (vgl. Teil II, Kapitel 2.3.1.3) erscheint ein Anknüpfungspunkt an einem bestimmten Verfahren im Rahmen von Zertifikatslösungen wenig sinnvoll und wird deshalb im Folgenden auch nicht weiter diskutiert.

<sup>288</sup> So erscheint beispielsweise die Bildung eines funktionsfähigen Zertifikatmarktes in einem stark konzentrierten Markt mit wenigen Marktteilnehmern kaum möglich.

abfallpolitischen Zielgrösse ansetzen, ist keineswegs gesichert, ob die ausgelösten Anpassungsreaktionen auch tatsächlich zur gewünschten Abfallvermeidung und damit Erreichung des Umweltstandards beitragen.<sup>289</sup>

### **2.3.2.3 Outputzertifikate**

Grundsätzlich können bei Outputzertifikaten zwei Formen unterschieden werden. So können Outputzertifikate zum einen für Produkte (*Produktzertifikate*) und zum anderen für die im jeweiligen Prozess entstehenden Abfälle (*Abfallemissionszertifikate*) eingeführt werden.

#### **2.3.2.3.1 Produktzertifikate**

Mit der Einführung von Produktzertifikaten wird eine Mengenbeschränkung für die Herstellung bestimmter Produkte erlassen, bei deren Herstellung, Gebrauch oder Beseitigung bzw. Verwertung aus abfallpolitischer Perspektive zu grosse Umweltbelastungen durch Abfälle entstehen. Durch solche Produktzertifikate sollen Abfälle vermieden werden, indem die betreffenden Produkte nur noch in geringerer Menge hergestellt werden. Vorschläge zur Einführung von Produktzertifikaten werden in der abfallpolitischen Diskussion vor allem für Einwegverpackungen im Getränkebereich diskutiert, mit denen vorgegeben wird, welche Menge eines bestimmten Getränkes in Einwegverpackungen abgefüllt werden darf.<sup>290</sup>

Wie schon bei den Inputzertifikaten gilt auch für die Einführung von Produktzertifikaten, dass sie ihre Vorteile im Vergleich zur Auflage (ökonomische Effizienz und dynamische Anreizwirkung) nur dann entwickeln, auch tatsächlich ein funktionsfähiger Zertifikatmarkt entsteht. Darüber hinaus ist im Hinblick auf die ökologische Treffsicherheit von Produktzertifikaten zu beachten, dass durch ihre Einführung möglicherweise Anpassungsreaktionen ausgelöst werden, die der erwünschten Abfallvermeidung entgegenwirken. Steigen die Wirtschaftssubjekte nämlich auf Produkte um, mit denen die Entstehung von mehr oder schadstoffhaltigeren Abfällen verbunden ist, wird die Erreichung des Umweltstandards verhindert.

#### **2.3.2.3.2 Abfallemissionszertifikate**

In Analogie zu den Ausführungen zur Abfallemissionsabgabe sollen Abfallemissionszertifikate direkt an der Emission gesamtwirtschaftlicher Abfälle, d.h. deren Übergabe zur Beseitigung, ansetzen. Einzelwirtschaftliche Abfälle, die einer Verwertung zugeführt werden und damit die

---

<sup>289</sup> Vgl. hierzu Ausführungen zu Inputauflagen (Teil II, Kapitel 2.2.2) und Inputabgaben (Teil II, Kapitel 2.3.1.2).

<sup>290</sup> Die Befürworter der Einführung von Zertifikaten für Einwegverpackungen sind der Auffassung, dass Einwegverpackungen unter abfallpolitischen Aspekten negativ zu beurteilen sind. Deshalb soll ihre Nutzung zugunsten von Mehrwegverpackungen begrenzt werden. In der Literatur werden Zertifikate für Einwegverpackungen grundsätzlich kritisch beurteilt. Vgl. hierzu Feess-Dörr, Eberhard / Steger, Ulrich / Weihrauch, Peter (1991), S. 185ff. und die dort angegebene Literatur. Für eine positive Beurteilung vgl. hingegen Maier-Rigaud, Gerhard (1994), S. 185ff., Wicke, Lutz (1993), S. 391ff., Runge, Martin (1989), S. 235.

gesamtwirtschaftliche Abfälle vermeiden, sollen im Rahmen von Abfallemissionszertifikaten nicht betroffen sein. Denn durch Abfallemissionszertifikate werden verbindliche Höchstwerte für die Emission gesamtwirtschaftlicher Abfälle vorgegeben. Würde auch für die Emission einzelwirtschaftlicher Abfälle eine verbindliche Höchstmenge vorgegeben, entfielen damit eine wichtige und abfallpolitisch erwünschte Anpassungsmöglichkeit, nämlich gesamtwirtschaftliche Abfälle dadurch zu vermeiden, dass sie verwertet und damit zu einzelwirtschaftlichen Abfällen werden.<sup>291</sup> Mit der Einführung solcher Abfallemissionszertifikate wird also das Ziel verfolgt, durch eine direkte Mengengrenzung der Emission gesamtwirtschaftlicher Abfälle (legale) Anpassungsreaktionen zu induzieren (z.B. verstärkte Verwertung), die die Entstehung gesamtwirtschaftlicher Abfälle vermeiden. Vor dem Hintergrund einer zunehmenden Verknappung der Deponiekapazitäten werden Abfallemissionszertifikate in der konkreten abfallpolitischen Anwendung meist in Form von Deponiezertifikaten für den Unternehmenssektor vorgeschlagen.<sup>292</sup> Grundsätzlich ist aber auch die Einführung von Verbrennungszertifikaten möglich. Für den Haushaltssektor wird die Einführung von Abfallemissionszertifikaten in der Regel kritisch gesehen, weil die Haushalte kaum in der Lage sind, ihre Abfälle zu verwerten bzw. durch eine Veränderung des Konsumverhaltens zu vermeiden. Wird die zulässige Emissionsmenge der Abfälle dennoch durch Zertifikate beschränkt, entsteht aller Voraussicht nach eher eine Tendenz zur illegalen Beseitigung als zur Vermeidung von Abfällen.<sup>293</sup>

Im Vergleich zu Input- und Produktzertifikaten setzen Abfallemissionszertifikate direkt an der abfallpolitischen Zielgrösse an, so dass unerwünschte (legale) Ausweichreaktionen auf ein Minimum reduziert werden können. Existiert ein funktionsfähiger Zertifikatmarkt, sind Abfallemissionszertifikate folglich der geeignetste Ansatzpunkt für eine Zertifikatslösung.

#### **2.3.2.4 Abschliessende Beurteilung**

Über die Einführung von Zertifikatslösungen im Abfallbereich wurde Anfang der 90er Jahre selbst im Rahmen der Einführung ökonomischer Steuerungsinstrumente kaum ernsthaft nachgedacht. Bedenkt man die prinzipielle Überlegenheit einer Zertifikatslösung gegenüber Auflagen und Abgaben, erscheint dies verwunderlich. Denn Zertifikate sind sowohl unter dem Aspekt der ökologischen Treffsicherheit als auch im Hinblick auf ökonomische Effizienz und dynamische Anreizwirkung Auflagen und Abgaben überlegen. Gegenüber einer Abgabenslösung haben Zertifikate darüber hinaus den Vorteil, dass Suchkosten zur Identifizierung des richtigen Abgabensatzes entfallen, da sich ein Zertifikatspreis durch Angebot und Nachfrage der betroffenen Wirtschaftssubjekte ergibt und nicht von den politischen Entscheidungsträgern festgelegt werden muss. Die genannten Vorteile entwickeln Zertifikatslösungen jedoch in der Regel nur dann, wenn funktionsfähige Märkte entstehen. Deshalb erscheint ihr Einsatz insbesondere dann geeignet, wenn eine ausreichend grosse Anzahl von

---

<sup>291</sup> So auch Schemann, Christian (1996), S. 129f.

<sup>292</sup> Vgl. hierzu ausführlicher Rentz, Henning / Weiland, Raimund (1993), S. 229ff. sowie Ebert, Werner (1993), S. 119ff.

<sup>293</sup> Vgl. Schemann, Christian (1996), S. 138. Für einen Vorschlag zur Einführung von Zertifikaten im Haushaltssektor vgl. Knüppel, Hartmut (1989), S. 156ff.

Marktteilnehmern um die Zertifikate konkurriert und sich dadurch ein tatsächlicher Knappheitspreis bildet. Um mögliche Wirkungsunsicherheiten zu vermeiden, sollten Zertifikate direkt an der abfallpolitischen Zielgrösse ansetzen. Deshalb erscheint vor allem der Einsatz von Abfallemissionszertifikaten zur Vermeidung von Abfällen geeignet. Da im Vergleich zum Haushaltssektor die möglichen abfallpolitisch erwünschten Ausweichreaktionen im Unternehmenssektor zur Vermeidung von Abfällen in der Regel zahlreicher sind, erscheint der Einsatz von Abfallemissionszertifikaten vor allem im Unternehmenssektor als eine geeignete Massnahme zur Erreichung des erwünschten Umweltstandards.

### **2.3.3 Pfand- und Rücknahmepflichten**

Mit dem Einsatz von Pfand- und Rücknahmepflichten wird am Ende des Lebensweges eines Produktes angesetzt, nämlich bei der Behandlung der Abfälle, die nach erfolgter Nutzung des Produktes anfallen. Sie zielen darauf ab, dass diese Abfälle wieder an den Produzenten zurückgegeben werden, um sie dann einer abfallpolitisch erwünschten Behandlung zuzuführen.<sup>294</sup> Damit werden neue Abfallströme induziert bzw. kanalisiert, die zu einer Ausdehnung der Verantwortung der Produzenten für ihre Produkte auf den gesamten Produktlebensweg führen. In der abfallpolitischen Praxis werden Pfand- und Rücknahmepflichten insbesondere für Konsumprodukte diskutiert und angewendet.

#### **2.3.3.1 Pfandpflichten**

Mit der Einführung eines Pfandes werden die Hersteller oder Vertreiber bestimmter Produkte von staatlicher Seite verpflichtet, den Verkaufspreis dieses Produktes pro Stück jeweils um einen bestimmten, konstanten Betrag (Pfand) zu erhöhen.<sup>295</sup> Entscheidet sich der Konsument dafür, das bepfandete Produkt – in der Regel nach erfolgter Nutzung – wieder zurückzubringen, sind Hersteller oder Vertreiber darüber hinaus verpflichtet, das Produkt kostenlos wieder zurückzunehmen und im Gegenzug den Pfandbetrag in voller Höhe zurückzuerstatten.<sup>296</sup> Im Rahmen einer solchen (einstufigen) Pfandpflicht entsteht zwischen Vertreiber und Konsument des bepfandeten Produktes eine privatrechtliche Vereinbarung, die von staatlicher Seite vorgeschrieben wird.<sup>297</sup> Mit der Bepfandung eines Produktes wird in erster Linie das Ziel verfolgt, den Konsumenten einen finanziellen Anreiz zur Rückgabe des entsprechenden Produktes an den Vertreiber zu geben. Dadurch werden diese Produkte direkt beim Abfallemittenten von den restlichen Abfällen getrennt und können so einer abfallpolitisch erwünschten Behandlung zugeführt werden. In der abfallpolitischen Praxis werden Pfandpflichten

---

<sup>294</sup> Voraussetzung für den Einsatz von Pfand- und Rücknahmepflichten ist, dass die Abfälle aus den betroffenen Produkten auch tatsächlich zur Rückgabestelle transportiert werden können.

<sup>295</sup> Vgl. ausführlicher Cabernard, Bruno (1995), S. 101.

<sup>296</sup> Vgl. Runge, Martin (1989), S. 248f., OECD (1991), S. 17f., OECD (1981), S. 27 und ausführlich Turner, R. Kerry / Pearce, David (1994), S. 264f., Brisson, Inger (1993), S. 231ff. In der Literatur wird die Pfandlösung oft als rückzahlbare Produktabgabe interpretiert. Vgl. z.B. Schuldt, Nicola (1993), S. 121, Zimmermann, Horst (1993a), S. 146, Sachverständigenrat für Umweltfragen (1991), S. 271. Dieser Auffassung wird in dieser Arbeit nicht gefolgt, da im Gegensatz zu Produktabgaben mit einem Pfand keine Zahlungspflicht gegenüber der öffentlichen Hand begründet wird. So auch Michaelis, Peter (1996), S. 29.

<sup>297</sup> Vgl. Zimmermann, Horst (1993a), S. 146.

insbesondere für Verpackungen (Mengenproblematik) und Batterien (Schadstoffproblematik) diskutiert und eingesetzt.<sup>298</sup> Mit der Bepfandung von Mehrwegverpackungen wird beabsichtigt, diese nach erfolgter Rückgabe einer erneuten Nutzung zuzuführen, um damit Abfälle aus Verpackungen vermeiden zu können.<sup>299</sup> Werden hingegen besonders schadstoffhaltige Produkte wie z.B. Batterien mit einer Pfandpflicht belegt, soll mit der Rückgabe des Produktes dessen Verwertung oder Beseitigung in geeigneten Anlagen ermöglicht werden.<sup>300</sup>

Im Hinblick auf die *ökologische Treffsicherheit* wird der Einsatz von Pfandlösungen in der Literatur durchweg positiv beurteilt.<sup>301</sup> Der erwünschte Erfolg von Pfandpflichten wird sich jedoch nur unter bestimmten Voraussetzungen einstellen. So kommt eine Pfandlösung nur für solche Produkte in Frage, deren Rückführung für den Konsumenten grundsätzlich ohne grosse Kosten zu bewerkstelligen ist. Die Rückgabe darf für den privaten Haushalt nur mit geringen Transaktionskosten verbunden sein, weil ansonsten das Produkt nach erfolgter Nutzung trotz des Pfandes nicht zurückgebracht, sondern wie bisher zu Abfall wird. Ferner müssen für die rückgeführten Produkte auch geeignete Verfahren zu einer Verwertung bzw. Beseitigung existieren. Darüber hinaus kommt der Höhe des Pfandes eine grosse Bedeutung zu.<sup>302</sup> Wird diese zu gering gewählt, entfällt unter Umständen der erwünschte Anreiz zur Rückgabe, wohingegen ein zu hohes Pfand möglicherweise zu unerwünschten Produktsubstitutionen führen kann.<sup>303</sup> Gegenüber einer Produktabgabe weisen Pfandlösungen den Vorteil auf, dass die Überwälzung auf den Verbraucher definitionsgemäss gesichert ist, ohne dass dabei jedoch das Produkt selbst einem Vermeidungsanreiz unterliegt.<sup>304</sup> Auch unter dem Aspekt der *ökonomischen Effizienz* werden Pfandlösungen in der Literatur – insbesondere im Vergleich zu entsprechenden Auflagen (Pflicht zur Separierung und Vorgabe des Behandlungsweges) – meist positiv beurteilt.<sup>305</sup> In Bezug auf die *dynamische Anreizwirkung* schneiden Pfandlösungen hingegen nicht so gut ab, weil mit ihnen lediglich Anreize zur Einhaltung, nicht aber zur Unterschreitung des abfallpolitischen Ziels gesetzt werden.

---

<sup>298</sup> Vgl. OECD (1991), S. 41.

<sup>299</sup> Vgl. hierzu ausführlicher Runge, Martin (1989), S. 248ff.

<sup>300</sup> Der Sachverständigenrat für Umweltfragen empfiehlt Pfandlösung insbesondere bei schadstoffhaltigen Produkten wie z.B. Batterien, Akkumulatoren und Kühlschränken. Vgl. Sachverständigenrat für Umweltfragen (1991), S. 272. Dabei wird von manchen Autoren zur Unterstützung der Pfandpflicht die flankierende Einführung von Kennzeichnungspflichten vorgeschlagen. Vgl. Sachverständigenrat für Umweltfragen (1991), S. 272f., Looß, Anneliese / Katz, Christine (1995), S. 46.

<sup>301</sup> Vgl. Sachverständigenrat für Umweltfragen (1991), S. 271f., Zimmermann, Horst (1993a), S. 146f., Schuldt, Nicola (1993), S. 121f., Benkert, Wolfgang / Bunde, Jürgen (1990), S. 287.

<sup>302</sup> Vgl. Zimmermann, Horst (1993a), S. 147. Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass auch die Information über mögliche Rückgabepunkte entscheidend ist. Vgl. Turner, R. Kerry / Pearce, David (1994), S. 267.

<sup>303</sup> Vgl. OECD (1991), S. 25.

<sup>304</sup> Vgl. Sachverständigenrat für Umweltfragen (1991), S. 272, Zimmermann, Horst (1993a), S. 147, Schuldt, Nicola (1993), S. 121. Aus diesem Grund werden Pfandpflichten vor allem als Alternative zu Produktabgaben in Betracht gezogen. Vgl. Zimmermann, Horst (1993a), S. 144, Eichenberger, Peter (1993), S. 288.

<sup>305</sup> Vgl. Sachverständigenrat für Umweltfragen (1991), S. 271 und kritisch Turner, R. Kerry / Pearce, David (1994), S. 270.

### 2.3.3.2 Rücknahmepflichten

Grundsätzlich tragen die Produzenten nicht die Verantwortung für die Behandlung der aus ihren Produkten entstehenden Abfälle. Diese fällt nach erfolgter Nutzung in der Regel (zunächst) den Konsumenten zu. Dies hat zur Folge, dass die Produzenten in der Produktgestaltung lediglich Produktions- und Nutzungsaspekte des Produktes berücksichtigen. Aspekte, die bei der Behandlung der aus den Produkten entstehenden Abfälle eine Rolle spielen (z.B. Stoffzusammensetzung, Grad der Stoffvermischung), werden hingegen bei der Produktgestaltung nicht berücksichtigt. Vor dem Hintergrund einer zunehmenden Stoffvermischung und Miniaturisierung der Produkte erscheint dieses Anreizdefizit zur Berücksichtigung von Abfallbehandlungsaspekten um so problematischer.<sup>306</sup>

Durch Rücknahmepflichten werden Hersteller oder Händler bestimmter Produkte verpflichtet, ihre Produkte nach erfolgter Nutzung durch den Konsumenten kostenlos zurückzunehmen und einer vorgeschriebenen Abfallbehandlung zuzuführen.<sup>307</sup> Die Produktverantwortung wird damit auch auf die Behandlung der aus dem Produkt anfallenden Abfälle ausgeweitet, so dass sich die Produzenten nicht mehr durch den Verkauf ihrer Produkte endgültig von diesen befreien können. Der Einsatz von Rücknahmepflichten zielt zunächst darauf ab, dass die Produzenten mit den Kosten der Abfallbehandlung ihrer Produkte konfrontiert werden.<sup>308</sup> Sie sollen dadurch Anreize erhalten, schon bei der Produktgestaltung Aspekte der Abfallbehandlung zu berücksichtigen und so verwertungsfreundliche und abfallarme Produkte zu entwickeln (Prinzip des billigsten Schadenvermeiders). Dies soll letztlich dazu führen, dass der gesamte Produktlebensweg unter ökologischen und ökonomischen Gesichtspunkten optimiert wird und dadurch Abfälle vermieden werden.<sup>309</sup>

Rücknahmepflichten sind unter dem Aspekt der *ökologischen Treffsicherheit* prinzipiell positiv zu beurteilen. Ob sie jedoch die erwünschte Wirkung tatsächlich voll entfalten, hängt von verschiedenen Voraussetzungen ab. So spielt zunächst eine wichtige Rolle, dass die gebrauchten Produkte auch tatsächlich an die Hersteller zurückgegeben werden.<sup>310</sup> Da die Rückgabe der gebrauchten Produkte für den Konsumenten mit Kosten verbunden ist, haben sie kaum Anreize, von der Rückgabemöglichkeit auch wirklich Gebrauch zu machen. Erschwerend kommt hinzu, dass auch die Hersteller keinen Anreiz zur Rücknahme haben. Sie werden deshalb u.U. versuchen, die Rückgabe für den

<sup>306</sup> Vgl. Hecht, Dieter / Werbeck, Nicola (1995), S. 50, Schenkel, Werner (1991), S. 82.

<sup>307</sup> Vgl. Weber, Rudolf (1994), S. 260, Michaelis, Peter (1993), S. 32 sowie ausführlich Lifset, Reid J. (1994), S. 298ff. Dies entspricht durchaus dem Verursacherprinzip, da aus ökonomischer Sicht sowohl Konsumenten als auch Produzenten als Verursacher einzustufen sind. Vgl. Weiland, Raimund (1994), S. 203. Vereinfachend werden im Folgenden lediglich Rücknahmepflichten betrachtet, die beim Hersteller des Produktes ansetzen. Für eine Diskussion von Rücknahmepflichten, die beim Vertreiber oder beauftragten Dritten ansetzen vgl. Holm-Müller, Karin (1993), S. 484ff.

<sup>308</sup> Aus diesem Grund werden Rücknahmepflichten auch im Rahmen von ökonomischen Instrumenten und nicht von ordnungsrechtlichen Instrumenten diskutiert. Vgl. Teil II, Kapitel 2.1.2. So auch Spies, Rainer (1994), S. 313.

<sup>309</sup> Vgl. Lifset, Reid J. (1994), S. 298f., Michaelis, Peter (1996), S. 32. Für eine Diskussion der Anwendung für Verpackungen allgemein vgl. Runge, Martin (1989), S. 248ff. Für eine Anwendung für Verpackungen am Beispiel des „Grünen Punktes“ vgl. Hecht, Dieter / Werbeck, Nicola (1995), S. 49ff., Spies, Rainer (1994), S. 309.

<sup>310</sup> Vgl. Spies, Rainer (1994), S. 313.

Konsumenten möglichst aufwendig zu gestalten.<sup>311</sup> Deshalb wird erwogen, Rücknahmepflichten mit Pfandpflichten (insbesondere bei schadstoffhaltigen Abfällen) oder Abfallemissionsabgaben zu verbinden, um den Konsumenten so einen Anreiz zur Rückgabe zu geben.<sup>312</sup> Auch in Bezug auf die *ökonomische Effizienz* sind Rücknahmepflichten grundsätzlich positiv zu beurteilen. Dies vor allem deshalb, weil sie Anreize zur abfallvermeidenden Produktgestaltung direkt bei den Produzenten setzen, die prinzipiell den grössten Einfluss auf die Produktgestaltung haben. Vorteilhaft ist in diesem Zusammenhang auch, dass mit Rücknahmepflichten das Wissen der Hersteller über die Zusammensetzung ihrer Produkte genutzt werden kann.<sup>313</sup> Denn die Hersteller haben aufgrund dieses Wissens den grössten Einfluss auf die Kosten und technischen Möglichkeiten der Abfallbehandlung.<sup>314</sup> Grundsätzlich nachteilig wirkt sich hingegen aus, dass die benötigte Rückführungslogistik u.U. mit erheblichen Kosten verbunden ist. Solange nicht bekannt ist, wie hoch der gesellschaftliche Nutzen aus der Einführung von Rücknahmepflichten ist, wird deshalb der Einsatz von Rücknahmepflichten nur für eine eng begrenzte Anzahl von Produkten empfohlen.<sup>315</sup> Im Hinblick auf eine *dynamische Anreizwirkung* sind Rücknahmepflichten grundsätzlich positiv zu beurteilen, da die Hersteller bei ausreichender Rücklaufquote der gebrauchten Produkte einen ständigen Anreiz zur Abfallvermeidung haben, um damit die bei ihnen anfallenden Kosten der Abfallbehandlung zu senken.

## 2.4 Suasorische Instrumente

Es wurde bereits an verschiedenen Stellen in dieser Arbeit darauf hingewiesen, dass das Umweltbewusstsein der einzelnen Wirtschaftssubjekte insbesondere im Haushaltssektor eine wichtige Determinante im Zusammenhang mit der Entstehung und Vermeidung von Abfällen ist. Unter Umweltbewusstsein soll im Folgenden die „Einsicht in die Gefährdung der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen durch diesen selbst, verbunden mit der Bereitschaft zur Abhilfe“ verstanden werden.<sup>316</sup> Die Annahme, dass das Umweltbewusstsein eines Wirtschaftssubjektes einen positiven Einfluss auf dessen umweltfreundliches Verhalten hat, wird in der Literatur grundsätzlich bestätigt.<sup>317</sup> Eine eindeutige Aussage darüber, in welchem Ausmass das Umweltbewusstsein tatsächlich für ein umweltfreundliches Verhalten verantwortlich ist, erscheint jedoch schwierig.<sup>318</sup> So

---

<sup>311</sup> Vgl. Holm-Müller, Karin (1993), S. 483 und 485f.

<sup>312</sup> Vgl. Michaelis, Peter (1993), S. 33f.

<sup>313</sup> Vgl. Cabernard, Bruno (1995), S. 93, Lifset, Reid J. (1994), S. 308.

<sup>314</sup> Vgl. Holm-Müller, Karin (1993), S. 483.

<sup>315</sup> Vgl. Michaelis, Peter (1993), S. 33.

<sup>316</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (1993), S. 220.

<sup>317</sup> Vgl. Tiebler, Petra (1992), S. 185, Diekmann, Andreas / Preisendörfer, Peter (1991), S. 208 und die dort angegebene Literatur.

<sup>318</sup> Vgl. Sachverständigenrat für Umweltfragen (1991), S. 281. Für weitere Determinanten umweltfreundlichen Verhaltens vgl. Tiebler, Petra (1992), S. 186ff., Noeke, Josef (1991), S. 81ff.



wurde zwar Anfang der 90er Jahre durchweg ein wachsendes Umweltbewusstsein in breiten Bevölkerungsschichten festgestellt, dieses gestiegene Umweltbewusstsein ging jedoch kaum mit entsprechenden Verhaltensänderungen einher.<sup>319</sup>

Mit dem Einsatz suasorischer Instrumente verfolgen die politischen Entscheidungsträger letztlich zwei Ziele: So soll zum einen das Umweltbewusstsein der einzelnen Wirtschaftssubjekte gebildet bzw. gestärkt werden. Zum anderen sollen die Wirtschaftssubjekte dazu bewegt werden, dieses Umweltbewusstsein auch tatsächlich in umweltfreundliches Verhalten umzusetzen. Oder anders ausgedrückt: Durch die Einführung suasorischer Instrumente wird ganz allgemein versucht, auf die Informationen und Präferenzen der einzelnen Wirtschaftssubjekte derart Einfluss zu nehmen, dass sie die gesellschaftlichen Kosten ihres Verhaltens im Entscheidungsprozess stärker berücksichtigen.<sup>320</sup> Als Anknüpfungspunkt für suasorische Instrumente kommen die verschiedenen Komponenten des Umweltbewusstseins in Frage. Diese Komponenten sind nach der üblichen Gliederung:

- die *kognitive Dimension*, die das subjektive Wissen über die Umweltproblematik, die ökologischen Konsequenzen des Konsumverhaltens (Umweltwissen), und die verfügbaren Alternativen umfasst,
- die *affektive Dimension*, die durch umweltbewusste Werte und Einstellungen gekennzeichnet ist und schliesslich
- die *konative Dimension*, die die mit dem Umweltbewusstsein verbundenen Verhaltensabsichten umfasst.<sup>321</sup>

Zunächst können die politischen Entscheidungsträger über die Bereitstellung objektiver *Informationen* versuchen, an der kognitiven Dimension des Umweltbewusstseins anzusetzen. Mit Hilfe einer solchen Informationspolitik soll das Wissen der einzelnen Wirtschaftssubjekte über die ökologischen Folgen (gesellschaftlichen Schäden) ihres individuellen Handelns und alternative Handlungsmöglichkeiten erhöht werden. Zum anderen können *Appelle* an Unternehmen und Haushalte dazu eingesetzt werden, auf die affektive Dimension des Umweltbewusstseins einzuwirken. Auf diese Weise sollen die Wirtschaftssubjekte ihre Werte und Einstellungen dahingehend verändern, dass sie die Schonung der Umwelt als eigenständiges Ziel in ihren individuellen Entscheidungen berücksichtigen.<sup>322</sup> Und schliesslich wird mit der Einführung *sozialer Sanktionen* auf die konative Dimension des Umweltbewusstseins Einfluss genommen. Sie werden gegen diejenigen erlassen, die die ökologischen

---

<sup>319</sup> Vgl. Jarre, Jan (1993), S. 459f., Tiebler, Petra (1992), S. 185. Zu Handlungsbarrieren für umweltfreundliches Verhalten vgl. allgemein Noeke, Josef (1991), S. 93ff., speziell psychologische Barrieren vgl. Preuss, Sigrun (1993), S. 95f.

<sup>320</sup> Vgl. Michaelis, Peter (1996), S. 32, Siebert, Horst (1976), S. 11.

<sup>321</sup> Vgl. Tiebler, Petra (1992), S. 184, Eifert, Martin / Figge, Peter (1995), S. 363. Dabei ist zu beachten, dass die kognitive und affektive Dimension des Umweltbewusstseins eng miteinander verknüpft sind. So geben bestimmte Werte und Einstellungen Anreize zur Wissensaufnahme und andererseits führt eine Wissensvermehrung auch zu einer Veränderung der Werte und Einstellungen. Vgl. Noeke, Josef (1991), S. 82 und 84f.

<sup>322</sup> Siebert spricht in diesem Zusammenhang von dem Versuch, eine 'Umweltethik' der einzelnen Individuen zu begründen. Vgl. Siebert, Horst (1976), S. 11.

Konsequenzen ihres individuellen Verhaltens nicht oder nicht ausreichend bedenken.<sup>323</sup> Neuere Ansätze zielen darauf hin, nicht umweltpolitisch unerwünschtes Verhalten mit sozialen Sanktionen zu 'bestrafen', sondern umweltfreundliches Verhalten durch (nicht-monetäre) Belohnungen zu honorieren.<sup>324</sup> Der Einsatz suasorischer Instrumente kann im Rahmen der Abfallpolitik auf vielfältige Weise erfolgen. So können beispielsweise Informationen über die positive Wirkung von abfallvermeidendem Verhalten für die Umwelt über Informationsblätter, Plakate und Werbespots in Rundfunk und Fernsehen vermittelt werden. In diesem Zusammenhang spielen aber auch die bereits erwähnten Kennzeichnungspflichten eine immer grössere Rolle.<sup>325</sup> Neben einer solchen personenungebundenen Informationsverbreitung kommen aber auch persönliche Beratungen z. B. an Abfallberatungsstellen in Frage.<sup>326</sup>

Die Wirkung suasorischer Instrumente hängt insbesondere davon ab, inwieweit die einzelnen Wirtschaftssubjekte von den ökologischen Konsequenzen individuellen Verhaltens persönlich betroffen sind. Dies ist vor allem im Zusammenhang mit Siedlungsabfällen ein Problem, da diese Abfälle einerseits schnell und sicher aus dem Wahrnehmungsbereich des Abfallemittenten entfernt werden und andererseits mit Siedlungsabfällen üblicherweise keine irreversiblen Umweltschädigungen verbunden sind.<sup>327</sup> Ausserdem erhöht sich die Wirkung suasorischer Instrumente, wenn umweltfreundliches Verhalten nicht mit beträchtlichen zusätzlichen Kosten verbunden ist.<sup>328</sup> Darüber hinaus wirkt sich die Bereitstellung eines umweltfreundlichen Verhaltensangebotes positiv aus. Im Zusammenhang mit Abfällen bedeutet dies beispielsweise, abfallvermeidende Produkte anzubieten und Container für die separate Sammlung einzelwirtschaftlicher Abfälle aufzustellen.<sup>329</sup> Eine positive Wirkung geht hiervon jedoch nur dann aus, wenn die Wirtschaftssubjekte auch ausreichend über die Verhaltensangebote informiert sind.<sup>330</sup>

Aufgrund ihres unverbindlichen Charakters werden suasorische Instrumente in der Regel nur als flankierende Massnahme zu ordnungsrechtlichen bzw. ökonomischen Instrumenten eingesetzt. Deshalb können suasorische Instrumente nicht isoliert nach ihrer ökologischen Treffsicherheit, ökonomischen Effizienz und dynamischen Anreizwirkung beurteilt werden. Dennoch sollte ihr

---

<sup>323</sup> Vgl. zu den einzelnen Komponenten suasorischer Instrumente vgl. Siebert, Horst (1976), S. 11, Michaelis, Peter (1996), S. 32f.

<sup>324</sup> Vgl. hierzu ausführlich Jarre, Jan (1993), S. 465ff.

<sup>325</sup> Vgl. zu Kennzeichnungspflichten Teil II, Kapitel 2.2.4.1.1.

<sup>326</sup> Vgl. hierzu ausführlicher Runge, Martin (1989), S. 198ff. und Sachverständigenrat für Umweltfragen (1991), S. 281ff.

<sup>327</sup> Vgl. Wicke, Lutz (1993), S. 282, Tiebler, Petra (1992), S. 192, Noeke, Josef (1991), S. 91.

<sup>328</sup> Vgl. Wicke, Lutz (1993), S. 282, Michaelis, Peter (1993), S. 33.

<sup>329</sup> Vgl. Tiebler, Petra (1992), S. 192f., Noeke, Josef (1991), S. 89.

<sup>330</sup> Vgl. Wicke, Lutz (1993), S. 282.

Wirkungspotential im Haushaltssektor nicht unterschätzt werden. Hingegen erscheint ihr Einsatz im Unternehmenssektor vor allem dann wenig erfolgversprechend, wenn umweltfreundliches Verhalten des Unternehmens zur Folge hat, dass das Ziel der Gewinnmaximierung in Frage gestellt wird.<sup>331</sup>

## **2.5 Zusammenfassung**

In diesem Kapitel wurden verschiedene umweltpolitische Instrumente diskutiert, die im Rahmen einer praktischen Abfallpolitik zur Reduzierung der mit Abfällen einhergehenden negativen externen Effekte und der damit verbundenen Umweltschäden eingesetzt werden können. Unabhängig vom betrachteten Instrument kann ganz allgemein festgehalten werden, dass der Einsatz abfallpolitischer Instrumente möglichst an der abfallpolitischen Zielgrösse, d.h. an der Emission der zu vermeidenden Abfälle, ansetzen sollte. Denn so können unerwünschte (legale) Anpassungsreaktionen, die die Erreichung des erwünschten Umweltstandards verhindern, auf ein Minimum begrenzt werden. Obwohl Auflagen in der abfallpolitischen Praxis eine bedeutende Rolle spielen, ist ihr Einsatz wegen ihrer mangelnden ökonomischen Effizienz und dynamischen Anreizwirkung auf ein Minimum zu reduzieren. Aufgrund ihrer hohen ökologischen Treffsicherheit erscheint der Einsatz von Auflagen lediglich im Rahmen einer qualitativen Abfallvermeidung gerechtfertigt, wenn es um die vollständige Vermeidung stark umweltgefährdender Inputstoffe geht. Vor dem Hintergrund der obigen Ausführungen sollte hingegen die Anwendung ökonomischer Instrumente in der Abfallpolitik sowohl im Unternehmenssektor als auch im Haushaltssektor ausgeweitet werden. Im Unternehmenssektor sollte vor allem die Einführung von Zertifikatslösungen vorangetrieben werden, da sie unter der Annahme eines funktionsfähigen Zertifikatmarktes in Bezug auf alle genannten Beurteilungskriterien positiv zu beurteilen sind. Dabei eignen sich Zertifikatslösungen sowohl zur qualitativen als auch zur quantitativen Abfallvermeidung. Im Gegensatz dazu erscheinen Abgabenlösungen aufgrund ihrer geringeren ökologischen Treffsicherheit sowohl im Unternehmenssektor als auch im Haushaltssektor weniger zur qualitativen als vielmehr zu quantitativen Abfallvermeidung geeignet, da hier eine Verfehlung des abfallpolitischen Ziels ökologisch eher zu verkraften ist. Um die ökologische Treffsicherheit einer Abgabenlösung zu erhöhen, empfiehlt sich insbesondere im Haushaltssektor der flankierende Einsatz von suasorischen Instrumenten. Eine qualitative Abfallvermeidung lässt sich im Haushaltssektor hingegen durch die – idealerweise kombinierte – Einführung von Pfand- und Rücknahmepflichten bewirken.

---

<sup>331</sup> Vgl. Michaelis, Peter (1996), S. 33f.

# **TEIL III: DIE AKTEURE DER GEMEINSCHAFTLICHEN UMWELTPOLITIK UND IHR VORAUSSICHTLICHES VERHALTEN: HYPOTHESEN AUS DER SICHT DER ÖKONOMISCHEN THEORIE DER POLITIK**

## **1 Einleitung**

Die vorangegangene Analyse hat gezeigt, dass das ökonomische Instrumentarium dem ordnungsrechtlichen Instrumentarium grundsätzlich überlegen ist. Dennoch dominiert in der abfallpolitischen Praxis der Europäischen Gemeinschaft das ordnungsrechtliche Instrumentarium. Dies ist um so erstaunlicher, als spätestens Ende der 80er Jahre deutlich wurde, dass der bis dahin ausschliessliche Einsatz ordnungsrechtlicher Instrumente die drastisch ansteigenden „Abfallberge“ und die mit ihnen einhergehenden Entsorgungsengpässe nicht hatte verhindern können. Vor diesem Hintergrund haben die politischen Entscheidungsträger der Gemeinschaft bereits Ende der 80er Jahre wiederholt den Willen geäußert, ökonomische Instrumente – insbesondere in der Siedlungsabfallpolitik – einzusetzen. Eine Umsetzung dieser Willensäußerung in die abfallpolitische Praxis hat jedoch mit einer der zentralen Richtlinien der gemeinschaftlichen Abfallpolitik der 90er Jahre, der Verpackungsrichtlinie, nicht stattgefunden.

Im folgenden Teil III dieser Arbeit wird zur Erklärung dieser (scheinbaren) Unstimmigkeit zunächst ein eigener, allgemeiner Rahmen für eine positive Analyse gemeinschaftlicher Umweltrichtlinien entwickelt. Als theoretischer Bezugsrahmen wird dazu die ökonomische Theorie der Politik herangezogen. Ausgangspunkt der Untersuchung ist die Annahme, dass die Ausgestaltung der Institutionen des politischen Systems der Gemeinschaft Auswirkungen auf die in diesem System verabschiedeten Politikinhalte hat. Institutionen werden dabei als formgebundene (z.B. Verträge) oder auch formlose (wie z.B. Verhaltenskodexe) Beschränkungen verstanden, die den individuellen Handlungsspielraum definieren und limitieren. Oder wie North (1992) es formuliert: „Institutionen sind die Spielregeln einer Gesellschaft oder, förmlicher ausgedrückt, die von Menschen erdachten Beschränkungen menschlicher Interaktion. Dementsprechend gestalten sie die Anreize im zwischenmenschlichen Tausch, sei dieser politischer, gesellschaftlicher oder wirtschaftlicher Art.“<sup>332</sup> Bevor die gemeinschaftlichen Institutionen näher untersucht werden, gibt Kapitel 2 eine kurze Einführung in die Grundlagen einer polit-ökonomischen Analyse. Da der Schwerpunkt dieser Arbeit darauf liegt, das polit-ökonomische Instrumentarium auf die Umweltpolitik der Gemeinschaft anzuwenden, beschränken sich die Ausführungen auf die dafür erforderlichen Standardinstrumente.

---

<sup>332</sup> North, Douglass C. (1992), S. 1.

Um die Auswirkungen der gemeinschaftlichen Institutionen auf die hier interessierenden Politikinhalte der Verpackungsrichtlinie untersuchen zu können, werden sodann die für Umweltregulierungen relevanten gemeinschaftlichen Institutionen festgestellt und analysiert. Da ist zunächst das im Gründungsvertrag festgelegte Rechtsetzungsverfahren, das die jeweiligen Rechte der gemeinschaftlichen Entscheidungsträger bei der Verabschiedung einer gemeinschaftlichen Regulierung definiert (Kapitel 3). Dazu kommen weitere (allgemeine) Restriktionen für die gemeinschaftlichen Entscheidungsträger, die auch ausserhalb eines Rechtsetzungsverfahrens den jeweiligen Handlungsspielraum der gemeinschaftlichen Akteure begrenzen. Im Anschluss an die Charakterisierung des Handlungsspielraumes eines gemeinschaftlichen Akteurs werden jeweils Hypothesen über die von ihm vermutlich verfolgten Ziele und über sein vermutliches Verhalten im hier interessierenden Rechtsetzungsverfahren aufgestellt (Kapitel 4). Abschliessend werden die Rolle der Interessengruppen auf politischen Märkten und ihre wesentlichen Ansatzpunkte im gemeinschaftlichen Mitentscheidungsverfahren zur Verabschiedung einer umweltpolitischen Massnahme dargestellt (Kapitel 5).

## 2 Grundlagen einer polit-ökonomischen Analyse

In der Ökonomischen Theorie der Politik<sup>333</sup> werden (kollektive) politische Entscheidungen mit dem ökonomischen Instrumentarium untersucht. Ausgangspunkt bildet dabei das *ökonomische Verhaltensmodell*.<sup>334</sup> Hier wird aufbauend auf dem *methodologischen Individualismus* davon ausgegangen, dass sich kollektive Entscheidungen auf Entscheidungen der Individuen zurückführen lassen, die in den jeweiligen Kollektiven agieren. Basis der Analyse bildet folglich das Individuum und sein Verhalten. Dabei wird davon ausgegangen, dass menschliches Verhalten durch *Anreize* bestimmt wird, die durch die individuellen Präferenzen und die jeweils geltenden Restriktionen definiert sind. Die *Präferenzen*, die die Wertvorstellungen eines Individuums enthalten, werden als gegeben und stabil angenommen. Entsprechend seinen Präferenzen bewertet ein Individuum die Handlungsalternativen, d.h. es vergleicht die individuellen Kosten und Nutzen einer Handlungsalternative. Die *Restriktionen*, die im Wesentlichen durch Institutionen vermittelt werden, begrenzen in einer bestimmten Entscheidungssituation den *Handlungsspielraum* des Individuums, der die für das Individuum zur Auswahl stehenden Handlungsalternativen beinhaltet. Dabei ist es nicht erforderlich, dass das Individuum alle ihm zur Verfügung stehenden Handlungsalternativen kennt oder vollständig über die Konsequenzen aller Handlungsalternativen informiert ist.<sup>335</sup> Als zentrale Verhaltensannahme wird entsprechend der Theorie des ökonomischen Normalverhaltens zugrunde gelegt, dass sich die Individuen *eigennützig* verhalten. Das bedeutet, dass das Individuum in einer

<sup>333</sup> In der Literatur finden sich auch die Begriffe Neue Politische Ökonomie, Public-Choice, Institutionenökonomie und andere. Vgl. einführend beispielweise Behrends, Sylke (2001), ausführlicher Kirsch, Guy (1997).

<sup>334</sup> Vgl. hierzu z.B. Behrends, Sylke (2001), S. 4ff., ausführlich Kirchgässner, Gebhard (1991).

<sup>335</sup> Es ist für den einzelnen durchaus rational, bis zu einem gewissen Masse uninformat zu bleiben (rational ignorance), da die Beschaffung weiterer Informationen mit Kosten verbunden wäre.

Entscheidungssituation vor dem Hintergrund seiner Präferenzen die zur Auswahl stehenden Handlungsalternativen entsprechend ihren jeweiligen Kosten und Nutzen bewertet und sich rational für die Alternative entscheidet, die seinen (subjektiven) *erwarteten Nettonutzen* maximiert. Es wird somit unterstellt, dass Menschen bewusst handeln und damit eigennützige Ziele verfolgen. Sie handeln nicht zufällig oder willkürlich, sondern in systematischer und damit vorhersehbarer Weise. Somit wird es möglich, individuelles Verhalten zu erklären und Prognosen über Verhaltensänderungen als Reaktion auf Veränderungen des Handlungsspielraumes darzustellen, die sich aus einer beobachtbaren Änderung der Restriktionen ergeben. Verhaltensänderungen werden im ökonomischen Verhaltensmodell über beobachtbare Änderungen der Restriktionen erklärt und nicht über Veränderungen der als gegeben angenommenen Präferenzen. Unterschiede im Verhalten werden auf Unterschiede in den Restriktionen und damit im Handlungsspielraum zurückgeführt.<sup>336</sup> Dabei wird nicht der Anspruch erhoben, das konkrete Verhalten einzelner Individuen erklären zu können. Es geht vielmehr darum, das durchschnittlich zu erwartende Verhalten von Individuen zu erklären und u.U. vorauszusagen.

Im ökonomischen Verhaltensmodell verhalten sich Individuen eigennützig und versuchen entsprechend ihren persönlichen Nutzen zu optimieren. Nun agieren die eigennützigen Individuen nicht isoliert im luftleeren Raum, sondern treten in **Tauschbeziehungen** zu anderen Individuen. Tausch wird hier verstanden als „(...) eine Form menschlicher Interaktion, bei der auf (...) direkte oder indirekte Weise eine Leistung durch eine Gegenleistung vergolten wird.“<sup>337</sup> Solche Tauschbeziehungen spielen sich vor allem auf Märkten ab, auf denen Güter und Dienstleistungen auf der Basis der jeweiligen individuellen Präferenzen bewertet und getauscht werden: Dabei werden im wirtschaftlichen System auf *ökonomischen Märkten* Güter und Dienstleistungen aller Art (Leistung) gegen Entgelt (Gegenleistung) getauscht. Als Akteure treffen auf ökonomischen Märkten gewinnmaximierende Produzenten als Anbieter dieser Leistungen auf nutzenmaximierende Konsumenten als Nachfrager derselben. Diese Betrachtungsweise wird im Rahmen der Ökonomischen Theorie der Politik auf die Politik bzw. das politische System übertragen. Analog zu den ökonomischen Märkten des wirtschaftlichen Systems gibt es im politischen System **politische Märkte**. Auf diesen politischen Märkten werden politische Programme und politische Dienstleistungen (Leistung) gegen Wählerstimmen und sonstige Unterstützung von Amtsträgern und Kandidaten (Gegenleistung) getauscht. Die für diese Arbeit relevante politische Dienstleistung ist die Bereitstellung umweltpolitischer Massnahmen, deren Ausgestaltung im politischen Entscheidungsprozess zwischen den Akteuren des politischen Systems ausgehandelt wird. Auch dieser Prozess der kollektiven Willensbildung wird konsequenterweise als Tausch interpretiert, in dem sich die Akteure annahmegemäss eigennützig verhalten. Die auf den politischen Märkten agierenden Individuen lassen sich in verschiedene Gruppen einteilen, die sich im wesentlichen dadurch charakterisieren und abgrenzen lassen, dass für Gruppenangehörige dieselben Ziele vermutet werden und dieselben Restriktionen bestehen. In Kenntnis der Ziele und Restriktionen lässt sich sodann das

---

<sup>336</sup> Es ist wichtig zu sehen, dass auch die relativen Preise zu den Restriktionen gehören.

<sup>337</sup> Jeitziner, Bruno / Kleinewefers, Henner (1994), S. 14.

„typische“ Verhalten eines Vertreters der jeweiligen Gruppe herleiten. Zu den wichtigsten Akteuren politischer Entscheidungsprozesse werden die *Politiker*, die *Bürokraten* und die (wirtschaftlichen) *Interessengruppen* gezählt, wohingegen davon ausgegangen werden kann, dass die *Wähler* im politischen Entscheidungsprozess, zumindest in der Politik der Europäischen Gemeinschaft, eine untergeordnete Rolle spielen<sup>338</sup>.

Bei den Politikern wäre im Prinzip zwischen Regierungsmitgliedern und Parlamentsmitgliedern zu unterscheiden. Im weiteren wird zunächst für die Regierungsmitglieder argumentiert. Einige Besonderheiten, die die Mitglieder des Europäischen Parlamentes betreffen, werden bei passender Gelegenheit diskutiert. (**Regierungs-)***Politiker* werden in der parlamentarischen Demokratie von den Wählern jeweils für eine Legislaturperiode mit der Wahrnehmung ihrer Interessen beauftragt. Jedoch fällt die Erfüllung dieser Aufgabe, für die sie gewählt wurden, im polit-ökonomischen Modell nur insoweit an, als die Restriktionen dies erzwingen. Denn als eigennützige Individuen werden sie während ihrer Amtszeit versuchen, vor allem ihre persönlichen Interessen und Ziele zu verfolgen. Üblicherweise wird davon ausgegangen, dass Politiker in erster Linie in ihrer Funktion überleben wollen, die ihnen die Erfüllung weiterer individueller Ziele ermöglicht. Um wiedergewählt zu werden, richten Politiker ihr Verhalten soweit wie nötig an den Wählerinteressen aus und treten als sogenannte Stimmenmaximierer bzw. „Mehrheitssicherer“ auf. Ist das Überleben in der Funktion gesichert, werden sie typischerweise bestrebt sein, ihr direktes und indirektes Einkommen (z.B. in Form von Dienstwagen, Reisen, Büro usw.) so hoch wie möglich ausfallen zu lassen. Darüber hinaus spielen Ziele wie die Maximierung des persönlichen Prestiges, Einflusses und Freiraums eine Rolle. Unter Umständen werden auch ideelle bzw. ideologische Ziele verfolgt. Inwieweit ihnen die Verfolgung persönlicher Ziele gelingt und inwieweit sie dabei auch den Wählerwillen realisieren müssen, ist von den jeweils für sie geltenden Restriktionen (Anreiz-, Kontroll- und Sanktionssystem) abhängig. Da Wahlen im Allgemeinen nur in grösseren Zeitabständen stattfinden und gleichzeitig die Kontrolle der Politiker für die Wähler mit hohen individuellen Kosten verbunden ist, können Politiker die dadurch entstehenden Handlungsspielräume während einer Legislaturperiode für ihre eigenen Interessen und – gegen entsprechende Unterstützungsleistungen – zugunsten von Partikularinteressen ausnutzen. Darüber hinaus sind Politiker auf die Unterstützung durch die Bürokratien angewiesen und unterliegen einer (zumeist allerdings nicht wirklich „harten“) Budgetrestriktion. Vor diesem Hintergrund wird davon ausgegangen, dass Politiker als Anbieter von wirtschaftspolitischen Massnahmen auftreten, die ihnen im Austausch die erforderlichen Stimmen und sonstigen Unterstützungsleistungen zum Überleben in der Funktion sichern. Dies sind insbesondere solche Massnahmen, deren Nutzen für den Wähler bzw. die relevanten Interessengruppen direkt erkennbar ist und die gleichzeitig einem Politiker direkt zugerechnet werden können, wohingegen die Kosten unmerklich auf viele verteilt werden. Diese Anforderungen werden typischerweise vom ordnungsrechtlichen Instrumentarium erfüllt.<sup>339</sup>

---

<sup>338</sup> Vgl. hierzu weiter unten.

<sup>339</sup> Vgl. beispielsweise Meyer, Sigrid (1996), S. 77ff. oder Kirsch, Guy (1997), S. 232ff.

In ihrer Arbeit als Anbieter wirtschaftspolitischer Massnahmen werden die Regierungspolitiker (Principals) von den **Bürokraten** (Agents) unterstützt, die die politischen Vorgaben der Regierung umsetzen sollen. Im Unterschied zu den Regierungspolitikern, die in der Regel an der Spitze einer Hierarchie stehen, finden sich die Bürokraten innerhalb der Hierarchie wieder. Im Zusammenhang mit dem Angebot neuer politischer Massnahmen fällt ihnen die Aufgabe zu, für die Politiker Entscheidungsvorlagen zu erarbeiten und nach deren Verabschiedung die Umsetzung der Rechtsvorschrift sicherzustellen. Die Erfüllung ihrer Aufgaben fällt auch hier nur insoweit an, als die Restriktionen es erzwingen. Denn auch Bürokraten verhalten sich eigennützig und versuchen, ihre persönlichen Interessen und Ziele zu verwirklichen. Dazu zählt als oberstes Ziel wieder das Überleben in der Funktion, das die Verwirklichung weiterer persönlicher Ziele überhaupt erst ermöglicht. Ist die Funktion gesichert, können weitere individuelle Interessen verwirklicht werden. Üblicherweise wird angenommen, dass Bürokraten Ziele wie eine Beförderung, ein möglichst hohes direktes und indirektes Einkommen, Macht, Freiraum, Prestige, möglichst viele Untergebene, Sicherheit sowie Ruhe und wenig Arbeit verfolgen. Unter Umständen werden auch ideelle bzw. ideologische Ziele verfolgt. Da Bürokraten nicht wiedergewählt werden müssen, um in ihrer Funktion zu überleben, müssen sie sich auch nicht als Stimmenmaximierer verhalten. Ihre wichtigsten Restriktionen sind vielmehr ihre Dienstvorschriften, bei deren Einhaltung – und diese impliziert ein gewisses Mass an Aufgabenerfüllung – die Anstellung normalerweise gesichert ist. Da Bürokraten in der Regel über einen Informationsvorsprung gegenüber den Politikern verfügen, können letztere das Verhalten der Bürokraten nur begrenzt kontrollieren. Dadurch entstehen diskretionäre Handlungsspielräume für die Bürokraten, die sie zur Verwirklichung ihrer individuellen Ziele nutzen können. Vor diesem Hintergrund wird davon ausgegangen, dass Bürokraten das Angebot solcher Massnahmen unterstützen, die das Budget, über das sie verfügen können, maximieren, was ihnen die Verfolgung ihrer persönlichen Ziele ermöglicht. Sie werden deshalb auch verkürzt als Budgetmaximierer charakterisiert. In der Regel gelingt den Bürokraten dies mit dem Einsatz des ordnungsrechtlichen Instrumentariums, das einen vergleichsweise hohen Verwaltungsaufwand verursacht.<sup>340</sup>

Neben den Politikern und Bürokraten kommt bei der Ausarbeitung und der Verabschiedung wirtschaftspolitischer Massnahmen den (v.a. wirtschaftlichen) **Interessengruppen** eine bedeutende Rolle zu.<sup>341</sup> Interessengruppen (z.B. Wirtschaftsverbände) vertreten die spezifischen Interessen der in ihnen organisierten Mitglieder (z.B. gewinnmaximierende Unternehmen) im politischen Prozess. Sie versuchen für ihre Mitglieder durch Beeinflussung von Entscheidungen auf politischen Märkten Einkommensvorteile zu sichern (Rent-seeking), bzw. Nachteile abzuwehren. Je nachdem, in welchem Ausmass und in welche Richtung eine wirtschaftspolitische Massnahme die Kosten und Nutzen der Mitglieder verändert, entsteht für die jeweilige Interessengruppe ein Anreiz, in den politischen Prozess einzugreifen. Hierzu treten die Interessengruppen sowohl mit Politikern als auch mit Bürokraten in

<sup>340</sup> Vgl. etwa Kirsch, Guy (1997), S. 308ff., zur Ökonomischen Theorie der Bürokratie vgl. Meyer, Sigrid (1996), S. 85ff., Behrends, Sylke (2001), S. 46ff.

<sup>341</sup> Vgl. zu Funktionen von Verbänden überblicksartig Kleinewefers, Henner (1991), ausführlich Vieler, Alexander (1986), zur Ökonomischen Theorie der Interessengruppen z.B. Behrends, Sylke (2001), S. 53ff. sowie Meyer, Sigrid (1996), S. 105ff.



Tauschbeziehungen ein, damit diese bei der Ausgestaltung der wirtschaftspolitischen Massnahmen ihre (diskretionären) Handlungsspielräume zu Gunsten der Interessengruppen nutzen. Als Gegenleistung bieten Interessengruppen Politikern Unterstützung an, um deren Wiederwahlchancen zu verbessern: Dies kann über finanzielle Zuwendungen z.B. für den Wahlkampf, über die Mobilisierung von Wählerstimmen oder aber auch über die Weitergabe von Informationen erfolgen. Für Bürokraten sind in der Regel fachliche Informationen die wichtigste Gegenleistung, die ihnen die Ausarbeitung und spätere Durchsetzung einer wirtschaftspolitischen Massnahme u.U. überhaupt erst ermöglicht. Abschliessend kann festgehalten werden, dass Interessengruppen solche wirtschaftspolitische Massnahmen nachfragen, die ihren Mitgliedern Einkommensvorteile sichern, bzw. Nachteile abwehren, wie beispielweise Subventionen oder Marktzutrittsbarrieren für ausländische Konkurrenten.<sup>342</sup> Aus unterschiedlichen Gründen bevorzugen Interessengruppen in der Regel das ordnungsrechtliche Instrumentarium: es ermöglicht den wirtschaftlichen Interessengruppen u.a. das Aushandeln von Sonderregelungen und wird von den Umweltschützern aufgrund seiner ökologischen Treffsicherheit bevorzugt.

Treten Politiker und Bürokraten als Anbieter wirtschaftspolitischer Massnahmen auf dem politischen Markt auf, werden diese von Bürgern und Interessengruppen als **Wähler** nachgefragt. Als eigennützige Individuen werden sie grundsätzlich solche Massnahmen nachfragen, die ihren individuellen Nutzen maximieren. Als Gegenleistung bieten sie Politikern dafür in Wahlen ihre Stimme. Für einen einzelnen Wähler ist es jedoch aufgrund hoher Informationskosten und seiner geringen Bedeutung im politischen Prozess durchaus rational, sich *nicht* über die Ausgestaltung und Wirkungen von wirtschaftspolitischen Massnahmen zu informieren. Demzufolge spielen Wähler auf dem politischen Markt in der Regel eine untergeordnete Rolle.<sup>343</sup> Dies gilt insbesondere in der Politik der Europäischen Gemeinschaft, wo die Rückbindung an die europäischen Wähler sehr indirekt und schwach ist.

In diesem Kapitel wurden kurz die allgemeinen Grundlagen einer polit-ökonomischen Analyse skizziert. Darauf aufbauend wird in den folgenden Kapiteln der politische Markt für umweltpolitische Massnahmen in der Europäischen Gemeinschaft näher dargestellt. Da im ökonomischen Verhaltensmodell die jeweiligen Restriktionen zur Erklärung individuellen Verhaltens eine wichtige Rolle spielen, wird im folgenden Kapitel 3 das bei der Verabschiedung der Verpackungsrichtlinie zur Anwendung gekommene Rechtsetzungsverfahren beschrieben.

---

<sup>342</sup> Vgl. ausführlicher Teil III, Kapitel 5.

<sup>343</sup> Vgl. Meyer, Sigrid (1996), S. 66, Kirsch, Guy (1997), S. 214ff.

### 3 Spezielle Restriktionen – das Rechtsetzungsverfahren

Mit dem Rechtsetzungsverfahren, das im Gründungsvertrag der Gemeinschaft beschrieben ist, werden der Ablauf des Entscheidungsverfahrens zur Verabschiedung einer gemeinschaftlichen Regulierung und damit die wesentlichen Rechte und Pflichten der Entscheidungsträger festgelegt.<sup>344</sup> Aus polit-ökonomischer Sicht werden mit dem Rechtsetzungsverfahren für die gemeinschaftlichen Akteure zentrale Restriktionen definiert, die ihren jeweiligen Handlungsspielraum begrenzen.

#### 3.1 Grundlagen

Den rechtlichen Bezugsrahmen für die Verhandlung und Verabschiedung der Verpackungsrichtlinie bildet der sogenannte Gründungsvertrag der Gemeinschaft („*Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*“ (EWGV)), der am 1. Januar 1958 in Kraft trat. Er regelt die Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft und legt darüber hinaus fest, in welchen Politikbereichen und in welcher Form die Europäische Gemeinschaft tätig werden kann.<sup>345</sup> Er bildet damit sowohl die Grundlage als auch die Schranke für die Rechtsetzungstätigkeit innerhalb der Gemeinschaft. Voraussetzung für die Verabschiedung eines gemeinschaftlichen Rechtsaktes ist eine entsprechende Vertragsbestimmung, die sogenannte *Rechtsgrundlage*, die die Gemeinschaft zum Erlass eines Rechtsaktes in dem jeweiligen Politikfeld überhaupt ermächtigt. Mit jeder Rechtsgrundlage ist zudem das zur Anwendung kommende *Rechtsetzungsverfahren* festgelegt, das die jeweiligen Kompetenzen der Gemeinschaftsorgane im Entscheidungsprozess zur Verabschiedung des Rechtsaktes bestimmt.<sup>346</sup> Dabei sind vor allem die folgenden Gemeinschaftsorgane am Rechtsetzungsverfahren beteiligt: die ‘Kommission der Europäischen Gemeinschaften’ (im Folgenden Kommission), der ‘Rat der Europäischen Gemeinschaften’ (im Folgenden Rat) und das ‘Europäische Parlament’ (im Folgenden Parlament).<sup>347</sup>

---

<sup>344</sup> Auf die wichtigsten seither erfolgten Änderungen durch den Vertrag von Amsterdam (im Folgenden Amsterdamer Vertrag), der am 1. Mai 1999 in Kraft getreten ist, wird jeweils an geeigneter Stelle hingewiesen.

<sup>345</sup> Mit der zweiten Vertragsrevision des Gründungsvertrages, dem Vertrag über die Europäische Union (sogenannter Maastrichter Vertrag), wird der Begriff der Europäischen Union als Oberbegriff für die bisherigen Europäischen Gemeinschaften (sogenannte 1. Säule), die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (2. Säule) und die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (3. Säule) verwendet. Vgl. Emmert, Frank (1996), S. 27. Da die hier interessierende Umweltpolitik im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften geregelt ist, wird in dieser Arbeit weiterhin der Begriff der Europäischen Gemeinschaft verwendet.

<sup>346</sup> Vgl. Grunwald, Jürgen (1996), S. 51 und 58. Vor Erlass eines jeden Rechtsaktes hat die Gemeinschaft Rechenschaft über die gewählte Rechtsgrundlage abzulegen und diese auch im Akt ausdrücklich zu erwähnen. Vgl. Grunwald, Jürgen (1996), S. 51.

<sup>347</sup> Anlässlich der Gründung der Europäischen Union haben sich die Kommission und der Rat Ende 1993 umbenannt: die korrekte Bezeichnung lautet jetzt ‘Europäische Kommission’ und ‘Rat der Europäischen Union’. Vgl. Emmert, Frank (1996), S. 73. Für eine Darstellung der Gemeinschaftsorgane vgl. Teil III: Kapitel 4.1 (Kommission), Kapitel 4.2 (Rat) sowie Kapitel 4.3 (Parlament).

Der Gründungsvertrag sieht verschiedene *Formen des Rechtsaktes* vor: Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen, Empfehlungen sowie Stellungnahmen.<sup>348</sup> Die folgenden Ausführungen beschränken sich jedoch auf die Rechtsform der Richtlinie, weil der hier zu untersuchende Rechtsakt über Verpackungen in Form einer Richtlinie verabschiedet wurde.<sup>349</sup> Mit einer Richtlinie sollen Unterschiede in nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften schrittweise angeglichen und abgebaut werden. Da die Gemeinschaft mit der Verpackungsrichtlinie eine solche Angleichung der Rechtsvorschriften anstrebte, wurde folgerichtig die Rechtsform der Richtlinie gewählt. Dabei sind die Inhalte einer gemeinschaftlichen Richtlinie für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet ist, im Hinblick auf das zu erreichende Ziel verbindlich. Die Wahl der Form und Mittel zur Erreichung dieses verbindlichen Ziels bleibt jedoch den Mitgliedstaaten überlassen. Damit erhalten die Mitgliedstaaten – in Abhängigkeit von den Vorschriften der Richtlinie – einen mehr oder weniger grossen Spielraum, den nationalen Besonderheiten bei der vorgeschriebenen Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht Rechnung zu tragen.<sup>350</sup>

Obwohl im Gründungsvertrag von 1958 keine Kompetenzen für eine *gemeinschaftliche Umweltpolitik* festgehalten sind, ist die Gemeinschaft bereits seit 1973 im Rahmen der Umweltpolitik tätig.<sup>351</sup> Aber erst mit dem Inkrafttreten der ersten umfassenden Vertragsrevision des EWGV (sogenannte Einheitliche Europäische Akte (EEA)) am 1. Juli 1987 wurde eine ausdrückliche Umweltkompetenz der Gemeinschaft im Gründungsvertrag verankert. So führte die EEA zwei neue Rechtsgrundlagen ein, auf denen umweltpolitische Richtlinien seitdem basiert werden können: Art. 100a sowie Art. 130s EWGV.

Damit eine Umweltrichtlinie auf Art. 100a EWGV basiert werden kann, muss es in der Richtlinie darum gehen, Vorschriften der Mitgliedstaaten anzugleichen, die sich auf die Errichtung bzw. das Funktionieren des *Binnenmarktes* auswirken. Dabei dient Art. 100a EWGV zunächst ganz allgemein der beschleunigten Verwirklichung des Binnenmarktes, wobei der Umweltschutz in den Absätzen 3 und 4 ausdrückliche Erwähnung findet. Vorschläge für Umweltrichtlinien haben danach von einem hohen Schutzniveau für die Umwelt auszugehen. Unter bestimmten Bedingungen können die Mitgliedstaaten ermächtigt werden, strengere nationale Massnahmen anzuwenden (sog. Alleingänge), die von den gemeinschaftlichen Bestimmungen abweichen und damit potentiell den freien Warenverkehr beeinträchtigen.<sup>352</sup> Gemäss den vertraglichen Bestimmungen kommt bei einer Umweltrichtlinie, die auf Art. 100a EWGV basiert wird, als Rechtsetzungsverfahren das sogenannte 'Verfahren der Zusammenarbeit' (auch Kooperationsverfahren) gem. Art. 149 EWGV zur

<sup>348</sup> Vgl. hierzu Art. 189 EWGV und EGV. Für eine Darstellung der einzelnen Formen des Rechtsaktes vgl. z.B. Borchardt, Klaus-Dieter (1996a), S. 91ff., Weindl, Josef (1996), S. 63ff., Emmert, Frank (1996), S. 126ff.

<sup>349</sup> Darüber hinaus wird dieses Vorgehen dadurch gerechtfertigt, als die Richtlinie im Rahmen der Umweltpolitik das wichtigste Rechtsinstrument der Gemeinschaft darstellt. Vgl. Dieckmann, Martin (1994), S. 51f.

<sup>350</sup> Vgl. Weindl, Josef (1996), S. 64f., Borchardt, Klaus-Dieter (1994), S. 37f.

<sup>351</sup> Vgl. hierzu allgemein anstatt vieler Johnson, Stanley P. / Corcelle, Guy (1995), S. 12ff., zur gemeinschaftlichen Abfallpolitik vgl. Dieckmann, Martin (1994), S. 113ff.

<sup>352</sup> Für eine Diskussion der Voraussetzungen für einen solchen Alleingang vgl. z.B. Dieckmann, Martin (1994), S. 58ff.

Anwendung. Dabei legt die Kommission dem Parlament und dem Rat einen Richtlinienvorschlag vor, der dann – nach einer gewissen Form der Zusammenarbeit mit dem Parlament – vom Rat grundsätzlich mit qualifizierter Mehrheit verabschiedet wird.<sup>353</sup>

Ist Art. 100a EWGV für Umweltrichtlinien anzuwenden, die einen Bezug zum Binnenmarkt haben, so begründet *Art. 130s EWGV* eine ausschliesslich auf den *Umweltschutz* (und eben nicht auf den Binnenmarkt) bezogene Aufgabenzuweisung und Rechtsetzungskompetenz der Gemeinschaft. Im Unterschied zu Art. 100a EWGV sind hier strengere nationale Massnahmen leichter durchzusetzen. Als Rechtsetzungsverfahren kommt das gem. Art. 130s EWGV das 'Verfahren der Anhörung' zur Anwendung, bei dem zunächst die Kommission wieder dem Parlament und dem Rat einen Richtlinienvorschlag unterbreitet. Im Unterschied zum Verfahren der Zusammenarbeit geniesst das Parlament in diesem Verfahren jedoch deutlich weniger Mitspracherechte, weil der Rat das Parlament lediglich anhören und nicht mit ihm zusammenarbeiten muss. Die Verabschiedung der Richtlinie erfolgt wiederum im Rat, wobei nicht mehr nur eine qualifizierter Mehrheit sondern Einstimmigkeit erforderlich ist, was die Verabschiedung einer Richtlinie deutlich erschwert.<sup>354</sup>

Mit der Entscheidung für eine dieser beiden Rechtsgrundlagen wird also gleichzeitig die Entscheidung über das anzuwendende Rechtsetzungsverfahren gefällt, das die Kompetenzen der einzelnen Gemeinschaftsorgane im Entscheidungsprozess zur Verabschiedung der betreffenden Richtlinie festlegt. Da sich die genannten Rechtsgrundlagen und die mit ihnen verbundenen Rechtsetzungsverfahren in wesentlichen Punkten wie:

- Mitspracherechte des Parlaments,
- Abstimmungsregel im Rat sowie
- Möglichkeiten zur Anwendung strengerer nationaler Umweltmassnahmen

deutlich unterscheiden, kommt es während der Verhandlungen nicht selten zu Auseinandersetzungen über die „richtige“ Rechtsgrundlage für eine Richtlinie. Diese Diskussion ist auch bei den Verhandlungen zur Verpackungsrichtlinie geführt worden.<sup>355</sup> Im Ergebnis haben sich die gemeinschaftlichen Entscheidungsträger auf Art. 100a EWGV geeinigt, so dass sich die folgenden Ausführungen auf die Darstellung des mit Art. 100a EWGV verbundenen Rechtsetzungsverfahrens konzentrieren. Wie bereits oben erwähnt, ist mit dem Art. 100a EWGV das Kooperationsverfahren gem. Art. 149 EWGV verbunden. Mit dem Inkrafttreten der zweiten umfassenden Revision des Gründungsvertrages – dem Vertrag über die Europäische Union (im Folgenden Maastrichter

---

<sup>353</sup> Das Parlament kann in diesem Verfahren die Verabschiedung der Richtlinie durch den Rat zwar erschweren, indem es durch eine Ablehnung des Vorschlages eine einstimmige Verabschiedung im Rat erzwingt, kann aber die Verabschiedung der Richtlinie nicht verhindern. Seit dem Maastrichter Vertrag ist mit Art. 100a das Verfahren der Mitentscheidung verbunden, wobei diese Vorschriften im Amsterdamer Vertrag durch eine neue Nummerierung in Art. 95 geregelt sind.

<sup>354</sup> Mit dem Maastrichter Vertrag wurde laut Art. 130s das Verfahren der Zusammenarbeit und mit dem Amsterdamer Vertrag laut Art. 175 das Mitentscheidungsverfahren zum standardmässigen Rechtsetzungsverfahren.

<sup>355</sup> Der Verlauf dieser Diskussion wird in Teil IV, ab Kapitel 3 nachgezeichnet.

Vertrag) – am 1. November 1993 ist das für den Art. 100a EGV<sup>356</sup> festgelegte Rechtsetzungsverfahren verändert worden. So ist seitdem nicht mehr das Kooperationsverfahren, sondern das neu eingeführte Verfahren der Mitentscheidung (im Folgenden Mitentscheidungsverfahren) gem. Art. 189b EGV relevant, indem dem Parlament weitergehende Rechte zugesprochen werden.<sup>357</sup>

Vor dem Hintergrund dieser Vertragsbestimmungen ist der Entscheidungsprozess zur Verabschiedung der Verpackungsrichtlinie im Juli 1992 zunächst nach den Bestimmungen des Kooperationsverfahrens eingeleitet worden. Mit dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages am 1. November 1993 ergab sich jedoch ein Wechsel im Rechtsetzungsverfahren vom Kooperationsverfahren zum Mitentscheidungsverfahren, nach dessen Bestimmungen die Richtlinie dann im Dezember 1994 auch verabschiedet wurde. Da beide Verfahren bis zu dem Punkt, an dem sich der Verfahrenswechsel im Entscheidungsprozess zur Verabschiedung der Verpackungsrichtlinie ergeben hat, identisch sind, wird im folgenden Kapitel nur das Mitentscheidungsverfahren dargestellt.<sup>358</sup>

### 3.2 Mitentscheidungsverfahren

Das Mitentscheidungsverfahren, das auch als Verfahren der Mitentscheidung oder Kodezisionsverfahren bezeichnet wird, ist das komplexeste, aber mittlerweile auch verbreitetste Rechtsetzungsverfahren der Europäischen Gemeinschaft. Die folgende Abbildung 10 gibt einen schematischen Überblick über das Zusammenspiel der Gemeinschaftsorgane im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens gem. Art. 189b EGV.<sup>359</sup>

---

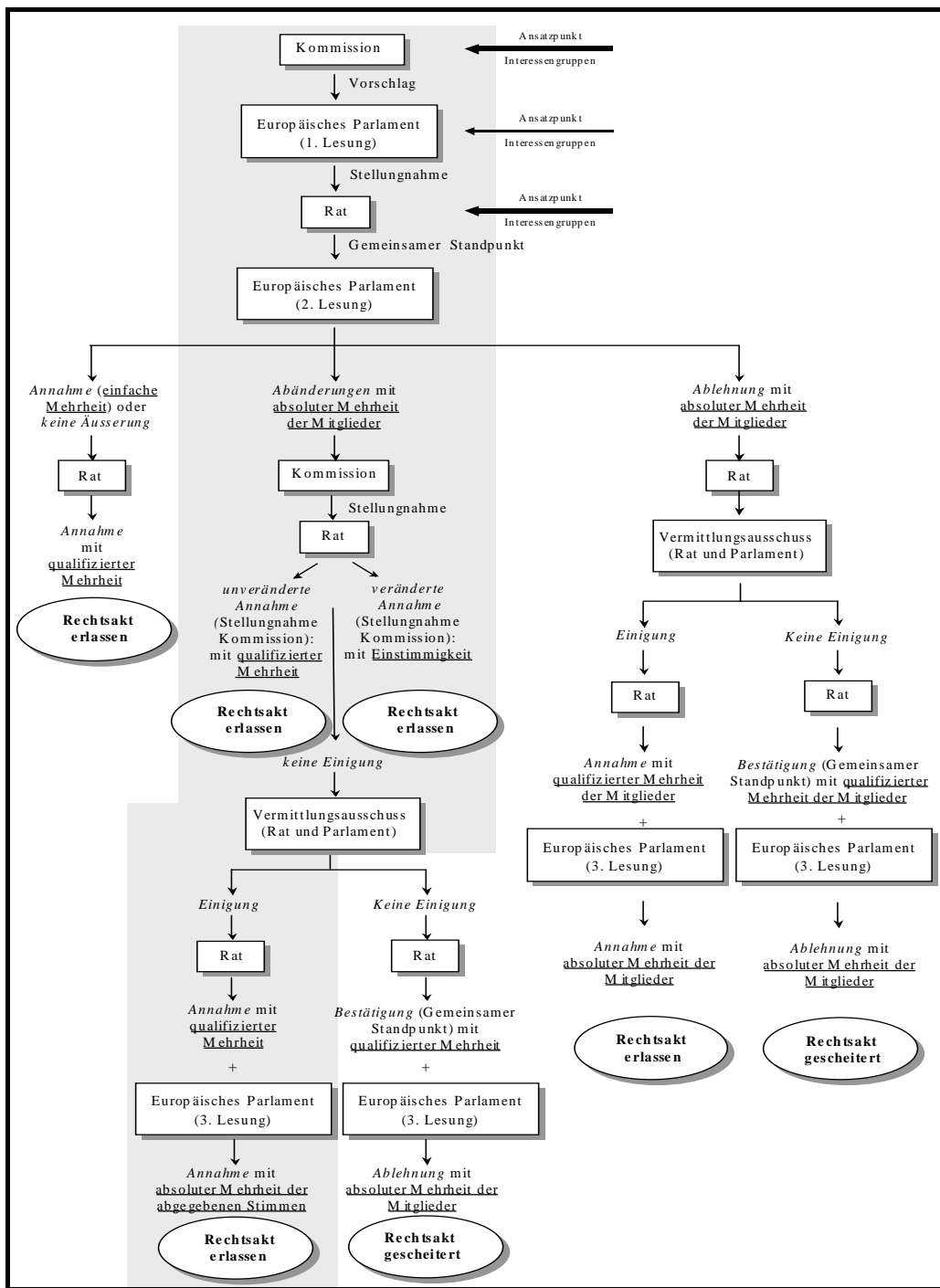
<sup>356</sup> Mit dem Vertrag über die Europäische Union (EUV) wurde die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) in Europäische Gemeinschaft (EG) umbenannt. Folgerichtig ist die Abkürzung für den hier interessierenden vertraglichen Rahmen nicht mehr EWGV, sondern EGV.

<sup>357</sup> Der Amsterdamer Vertrag regelt das Mitentscheidungsverfahren in Art. 251.

<sup>358</sup> Für eine ausführliche Darstellung des Kooperationsverfahrens nach Art. 189c EGV vgl. Kühner, Hubertus (1997), S. 42ff. Der Amsterdamer Vertrag regelt das Kooperationsverfahren in Art. 252.

<sup>359</sup> Vgl. zu den folgenden Ausführungen Art. 100a sowie Art. 189a und b EGV. Erläuternd vgl. z.B. Foster, Nigel (1994), S. 186ff., Emmert, Frank (1996), S. 187ff., Borchardt, Klaus-Dieter (1996), S. 160ff., Weindl, Josef (1996), S. 79ff. Für eine ausführlichere Darstellung des Verfahrens und der mit ihm verbundenen Probleme vgl. Boyron, Sophie (1996), S. 293ff. Für eine Bewertung und erste Erfahrungen mit dem Verfahren vgl. Kühner, Hubertus (1997), S. 169ff.

Abbildung 10: Das Mitentscheidungsverfahren gem. Art. 189b EGV



Quelle: Eigene Darstellung<sup>360</sup>

Das Mitentscheidungsverfahren wird durch einen *Vorschlag* der *Kommission* für eine Richtlinie in Gang gesetzt, den die Kommission auf Art. 100a EGV basiert.<sup>361</sup> Dabei ist einzig die Kommission

<sup>360</sup> Der Ablauf des hier zu untersuchenden Entscheidungsprozesses zur Verabschiedung der Verpackungsrichtlinie entspricht dem grau hinterlegten Entscheidungsast. Die wesentlichen Ansatzpunkte der (wirtschaftlichen) Interessengruppen im Rechtsetzungsverfahren werden über Pfeile dargestellt, wobei in Abhängigkeit von der Stärke der zu erwartenden Lobbyingaktivität die Dicke des Pfeils variiert.

<sup>361</sup> Das Mitentscheidungsverfahren findet nicht nur im Zusammenhang mit Art. 100a (Binnenmarktartikel) Anwendung, sondern darüber hinaus auch im Bereich Freizügigkeit der Arbeitnehmer, Niederlassungsrecht, allgemeine und berufliche Bildung und Jugend, Kultur, Gesundheitswesen, Verbraucherschutz, transeuropäische Verkehrsnetze sowie mehrjährige Umweltprogramme. Vgl. hierzu z.B. Foster, Nigel (1994), S. 188, Weindl, Josef (1996), S. 79.

berechtigt, einen solchen Richtlinienvorschlag vorzulegen und damit das Rechtsetzungsverfahren in Gang zu setzen ('agenda setting'). Die Entscheidung, auf welcher Rechtsgrundlage der Kommissionsvorschlag basiert wird, liegt ebenfalls in der alleinigen Befugnis der Kommission. Der Richtlinienvorschlag wird sodann dem *Parlament* unterbreitet, das den Vorschlag in einer ersten Lesung diskutiert und seine *Stellungnahme* verabschiedet.<sup>362</sup> Dabei kommt es nicht selten vor, dass die *Kommission* die Stellungnahme des Parlaments zum Anlass nimmt, ihren eigenen Vorschlag zu ergänzen oder zu verändern und einen sogenannten '*Geänderten Vorschlag*' vorzulegen. Von diesem Recht zur Änderung ihres Vorschlages gem. Art. 189a Abs. (2) EGV kann die Kommission über das gesamte Verfahren hinweg Gebrauch machen, solange der Rat die Richtlinie noch nicht verabschiedet hat. Dies ist insofern von grosser Bedeutung, da sich die Mehrheitserfordernisse zur Verabschiedung der Richtlinie im Rat verschärfen, sobald der Rat eine Richtlinie in Abweichung vom Willen der Kommission verabschieden möchte.<sup>363</sup> Der Verfahrenswechsel vom Kooperations- hin zum Mitentscheidungsverfahren hat sich im Entscheidungsprozess zur Verabschiedung der Verpackungsrichtlinie nach der Vorlage des '*Geänderten Vorschlages*' der Kommission ergeben. Bis zu diesem Punkt sind beide Verfahren identisch.

Nach Eingang der erforderlichen Stellungnahme des Parlamentes legt der *Rat* seinen sogenannten '*Gemeinsamen Standpunkt*' fest, der allein die Haltung des Rates widerspiegelt und keinesfalls ein Kompromisspapier zwischen dem Rat und den anderen Gemeinschaftsorganen darstellt. Der Rat ist in keiner Weise verpflichtet, der Stellungnahme des Parlamentes in seinem Gemeinsamen Standpunkt Rechnung zu tragen. Entspricht der Gemeinsame Standpunkt dem Kommissionsvorschlag, kann er mit der vertraglich vorgesehenen qualifizierten Mehrheit der Ratsmitglieder verabschiedet werden. Weicht er allerdings vom Kommissionsvorschlag ab, können die Änderungen lediglich einstimmig und nicht mehr nur mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden. Die Rechtsgrundlage, die – wie bereits erwähnt – grundsätzlich von der Kommission in ihrem Richtlinienvorschlag festgelegt wird, ist Teil des Richtlinienvorschlages und kann während des Rechtsetzungsverfahrens vom Rat einstimmig geändert werden.<sup>364</sup>

---

<sup>362</sup> Entsprechend den Vorschriften des Art. 100a Abs. (1) EGV ist der Vorschlag nicht nur dem Parlament, sondern auch dem Wirtschafts- und Sozialausschuss zu unterbreiten. Er besteht aus insgesamt 189 „Vertretern der verschiedenen Gruppen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens, insbesondere der Erzeuger, der Landwirte, der Verkehrsunternehmer, der Arbeitnehmer, der Kaufleute und Handwerker, der freien Berufe und der Allgemeinheit.“ Art. 193 EWGV. Da er jedoch lediglich beratende Funktion hat und seine Teilnahme am Rechtsetzungsverfahren mit der Abgabe seiner Stellungnahme – die weder für die Kommission, noch für das Parlament oder den Rat bindend ist – beendet ist, wird er im Rahmen dieser Arbeit nicht weiter berücksichtigt. Aufgrund seiner beschränkten Rechte und heterogenen Zusammensetzung wird der Wirtschafts- und Sozialausschuss von den (wirtschaftlichen) Interessengruppen nicht als geeignete Plattform zur Durchsetzung ihrer Partikularinteressen gesehen. Den Umweltschutzverbänden steht diese Plattform erst gar nicht zur Verfügung, da sie im Wirtschafts- und Sozialausschuss nicht vertreten sind.

<sup>363</sup> Vgl. hierzu weiter unten.

<sup>364</sup> Nach der endgültigen Verabschiedung der Richtlinie durch den Rat werden Meinungsverschiedenheiten über die Rechtmässigkeit der Rechtsgrundlage vom Europäischen Gerichtshof entschieden. Der hat sich bisher im Zweifelsfall für diejenige Rechtsgrundlage entschieden, die dem Parlament die grösseren Rechte einräumt. Vgl. Emmert, Frank (1996), S. 181ff.

Der Gemeinsame Standpunkt wird sodann dem *Parlament* übermittelt, das sich nun innerhalb von drei Monaten in einer *zweiten Lesung* mit dem Gemeinsamen Standpunkt befassen und eine Stellungnahme verabschieden muss.<sup>365</sup> Innerhalb von drei Monaten nach Verabschiedung des Gemeinsamen Standpunktes stehen dem Parlament die folgenden Handlungsalternativen offen:

1. Zunächst kann das Parlament den Gemeinsamen Standpunkt des Rates *billigen* bzw. sich nicht in der vertragsmässig vorgesehenen Frist äussern. Der Rat kann dann den Richtlinienvorschlag gemäss seinem Gemeinsamen Standpunkt mit qualifizierter Mehrheit endgültig verabschieden.
2. Mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder kann das Parlament den Gemeinsamen Standpunkt aber auch *ablehnen*. Der Rat kann nun seinerseits einen Vermittlungsausschuss einberufen, der sich paritätisch aus Mitgliedern des Rates und des Parlamentes zusammensetzt. In diesem Fall dient der Vermittlungsausschuss dazu, dass der Rat dem Parlament seine Position ausführlicher erläutern kann. Beschliesst das Parlament dennoch in seiner dritten Lesung mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder erneut die Ablehnung des Gemeinsamen Standpunktes, dann ist die Richtlinie endgültig gescheitert. Der Rat hat nun – im Unterschied zum Kooperationsverfahren – erstmals nicht mehr die Möglichkeit, sich über den Beschluss des Parlaments hinwegzusetzen und die Richtlinie gegen den Willen des Parlamentes zu erlassen.<sup>366</sup>
3. In der Regel – und so auch bei der Verpackungsrichtlinie – wird das Parlament mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder *Änderungen* des Gemeinsamen Standpunktes *vorschlagen*. Diese Änderungsvorschläge werden dann sowohl der Kommission als auch dem Rat zugeleitet. Die Kommission ist nun dazu verpflichtet, eine Stellungnahme zu den Änderungswünschen des Parlaments abzugeben.<sup>367</sup> Wie schon bei der ersten Stellungnahme des Parlamentes kann sie auch hier wieder die Änderungsvorschläge des Parlamentes zum Anlass nehmen, ihren eigenen Vorschlag zu verändern. Dem Rat stehen jetzt verschiedene Handlungsalternativen offen, wobei sich die Mehrheitserfordernisse wiederum danach richten, ob er vom Willen der Kommission abweicht oder nicht – inwieweit die Kommission die Änderungswünsche des Parlamentes in ihrem Geänderten Vorschlag berücksichtigt, spielt für die Abstimmungsregel im Rat keine Rolle:
  - ◆ zunächst kann der Rat die Richtlinie innerhalb von drei Monaten im Einklang mit der Stellungnahme der Kommission mit qualifizierter Mehrheit verabschieden. Weicht der Rat hingegen vom Willen der Kommission ab, kann er die Richtlinie nur noch einstimmig *erlassen*;

<sup>365</sup> Im gegenseitigen Einvernehmen zwischen Rat und Parlament kann diese Frist auf vier Monate verlängert werden. Vgl. Art. 189b Abs. (7) EGV.

<sup>366</sup> Im Kooperationsverfahren konnte sich der Rat noch über das ablehnende Votum des Parlamentes hinwegsetzen, indem er den Gemeinsamen Standpunkt innerhalb von drei Monaten einstimmig – und nicht wie ursprünglich für das Kooperationsverfahren vorgesehen mit qualifizierter Mehrheit – verabschiedet. Aber aufgrund der nur schwer zu erreichenden Einstimmigkeit im Rat konnte das Parlament in diesem Fall den Rat zumindest faktisch blockieren und damit die Verabschiedung des Richtlinienvorschlages in der von ihm abgelehnten Form verhindern.

<sup>367</sup> Im Rahmen des Kooperationsverfahrens war sie dazu verpflichtet, innerhalb von einem Monat den Gemeinsamen Standpunkt unter Berücksichtigung der Änderungsvorschläge des Parlamentes zu überprüfen. Vgl. Art. 149 Abs. (2) d) EWGV.



- ♦ wird im Rat keine Einigung erzielt, kann der Rat einen *Vermittlungsausschuss* einberufen, der sich, wie bereits erwähnt, paritätisch aus Mitgliedern des Rates und des Parlamentes zusammensetzt. In diesem Fall dient der Vermittlungsausschuss dazu, innerhalb von sechs Wochen einen Kompromiss zwischen dem Rat und dem Parlament auszuhandeln.<sup>368</sup> Der Kommission kommt dabei die Aufgabe zu, auf eine Annäherung beider Seiten hinzuarbeiten. Im Falle einer *Einigung* können der Rat (mit qualifizierter Mehrheit) und das Parlament (mit einfacher Mehrheit) einen gemeinsamen Entwurf im Vermittlungsausschuss verabschieden. Im Unterschied zu den bisherigen Regelungen hat ein Abweichen des gemeinsamen Entwurfes des Vermittlungsausschusses vom Kommissionsvorschlag jedoch nicht mehr zur Folge, dass der Rat diesen Entwurf nur noch einstimmig verabschieden kann. Innerhalb von sechs Wochen muss dieser gemeinsame Entwurf dann sowohl vom Rat (mit qualifizierter Mehrheit) als auch vom Parlament (mit absoluter Mehrheit der Stimmen) verabschiedet werden, ansonsten ist der Rechtsakt gescheitert. Wird im Vermittlungsausschuss hingegen *keine Einigung* erzielt, kann der Rat die Richtlinie entsprechend seines Gemeinsamen Standpunktes mit qualifizierter Mehrheit erlassen, wenn das Parlament nicht innerhalb von sechs Wochen nach der Verabschiedung durch den Rat den Vorschlag mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder ablehnt. In diesem Fall wäre die Richtlinie dann endgültig gescheitert.

Hat bereits die Einführung des Kooperationsverfahrens mit der EEA 1987 dazu geführt, dass die allgemein schwache Stellung des Parlamentes im Rechtsetzungsverfahren aufgewertet wird, so wird mit dem neuen Mitentscheidungsverfahren diese Entwicklung weiter fortgesetzt. Unter diesem Aspekt besteht die wichtigste Neuerung im Vergleich zum Kooperationsverfahren darin, dass der Rat nun nicht mehr die Möglichkeit hat, sich über die Meinung des Parlamentes in der zweiten Lesung hinwegzusetzen. So kann der Rat eine Ablehnung des Gemeinsamen Standpunktes durch das Parlament nicht mehr – wie im Kooperationsverfahren noch möglich – übergehen, indem er die Richtlinie einstimmig verabschiedet. Kann im Rat keine Einigung über die vom Parlament in zweiter Lesung vorgeschlagenen Änderungen erzielt werden, besteht im Mitentscheidungsverfahren nun die Möglichkeit, im neu eingeführten Vermittlungsausschuss einen Kompromiss direkt mit dem Parlament auszuhandeln. Damit wird die Stellung des Parlamentes gestärkt, weil das Parlament noch im Kooperationsverfahren darauf angewiesen war, dass die Kommission die Änderungswünsche des Parlamentes in den Kommissionsvorschlag übernimmt. Abschliessend kann festgehalten werden, dass mit der Einführung des Mitentscheidungsverfahrens das Parlament erstmals in seiner Geschichte die Verabschiedung einer Richtlinie verhindern kann. Aber nach wie vor ist das Parlament nicht in der

---

<sup>368</sup> Im Einklang zwischen Rat und Parlament kann die Frist von sechs Wochen um zwei Wochen verlängert werden. Vgl. Art. 189b Abs. (7) EGV. Zum Verhandlungsspielraum des Vermittlungsausschusses vgl. Boyron, Sophie (1996), S. 298f.

Lage, eine Richtlinie nach seinen eigenen Vorstellungen durchzusetzen. Damit bleibt der Rat trotz des alleinigen Initiativrechtes der Kommission und der Vetorechte des Parlamentes auch im Mitentscheidungsverfahren das letztlich ausschlaggebende Rechtsetzungsorgan der Gemeinschaft.<sup>369</sup>

Das Mitentscheidungsverfahren sieht eine direkte Beteiligung der Interessengruppen im Rechtsetzungsverfahren grundsätzlich nicht vor. Aus den bereits genannten Gründen versuchen Interessengruppen jedoch, durch gezielte Einflussnahme die Meinungsbildung der gemeinschaftlichen Entscheidungsträger zugunsten ihrer Mitglieder zu beeinflussen.<sup>370</sup> Als Ansatzpunkte für eine solche Einflussnahme kommen dabei zunächst alle am Rechtsetzungsverfahren beteiligten Entscheidungsträger in Frage: die Kommission, das Parlament und der Rat. Aus Erfahrung sind die Interessengruppen in der Regel dann am erfolgreichsten, wenn es ihnen gelingt, möglichst zu Beginn eines Rechtsetzungsverfahrens die Meinungsbildung der Entscheidungsträger zugunsten ihrer Mitglieder zu beeinflussen. Aufgrund von deren Rechten im Rechtsetzungsverfahren konzentrieren sich die Interessengruppen vor allem auf die Kommission und den Rat, wobei das Parlament mit der Ausweitung seiner Rechte im Mitentscheidungsverfahren ebenfalls zunehmend als Ansatzpunkt zur Einflussnahme genutzt wird.<sup>371</sup>

Mit dem Amsterdamer Vertrag, der am 1. Mai 1999 in Kraft getreten ist, wird das Mitentscheidungsverfahren zum Standard-Rechtsetzungsverfahren erhoben, wenn es darum geht, Rechts- und Verwaltungsvorschriften anzugleichen, die die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben.<sup>372</sup> Eine grundsätzliche Veränderung des Verfahrens und der mit ihm verbundenen Rechte der handelnden europäischen Organe erfolgte durch den Amsterdamer Vertrag nicht.

## **4 Weitere Restriktionen und Handlungsspielraum der gemeinschaftlichen Akteure**

Nachdem in Kapitel 3 die speziellen Restriktionen für die gemeinschaftlichen Entscheidungsträger, d.h. Kommission, Rat und Parlament, durch das zur Anwendung kommende Mitentscheidungsverfahren dargestellt wurden, werden im folgenden Kapitel 4 die allgemeinen Restriktionen der gemeinschaftlichen Akteure identifiziert. Im Anschluss an die jeweilige Charakterisierung des Handlungsspielraumes eines Akteurs werden Hypothesen darüber abgeleitet,

---

<sup>369</sup> So auch Foster, Nigel (1994), S. 188.

<sup>370</sup> Vgl. Teil III, Kapitel 2.

<sup>371</sup> Vgl. hierzu ausführlicher Teil III, Kapitel 5.

<sup>372</sup> Vgl. Art. 95 Amsterdamer Vertrag. Im Gegensatz zum Maastrichter Vertrag, der ein neues Vertragswerk – nämlich den Unionsvertrag – geschaffen hat, ist der Amsterdamer Vertrag lediglich ein Änderungsvertrag, mit dem vor allem eine Vereinfachung des geltenden Rechts angestrebt wurde. Vgl. Beutler, Bengt / Bieber, Roland / Pipkorn, Jörn / Streil, Jochen (2001), S. 46.

welche Ziele die in den jeweiligen Kollektiven handelnden Individuen vermutlich verfolgen und welches Verhalten im Verhandlungsprozess zu erwarten ist. Dazu werden die in Kapitel 2 in allgemeiner Form vorgestellten Grundlagen einer polit-ökonomischen Analyse auf die am Entscheidungsprozess zur Verabschiedung der Verpackungsrichtlinie beteiligten Akteure angewandt. Gemäss den Vorschriften des Gründungsvertrages sind im Rahmen des Kooperations- bzw. Mitentscheidungsverfahrens die Kommission, der Rat und das Parlament als politische Entscheidungsträger der gemeinschaftlichen Umweltpolitik – und damit auch der hier interessierenden Verpackungspolitik – bestimmt.<sup>373</sup> Dementsprechend wird der Schwerpunkt der folgenden Ausführungen auch bei diesen Gemeinschaftsorganen liegen.

Um das Verhalten der einzelnen Akteure im Entscheidungsprozess erklären zu können, gilt es zunächst, den jeweils für sie relevanten Handlungsspielraum zu identifizieren. Dabei wird der Handlungsspielraum vor allem durch die jeweils geltende Kollektivverfassung bestimmt, die für die einzelnen Akteure die Restriktionen und zugleich, entsprechend ihrer Position im Kollektiv, unterschiedliche Kosten-Nutzen Strukturen festlegt und damit ihre Handlungsspielräume und Verhaltensanreize bestimmt. In der Praxis setzt sich die jeweilige Kollektivverfassung der Gemeinschaftsorgane aus den folgenden Elemente zusammen:

- relevante Vorschriften des Gründungsvertrages (EWGV),
- interne Geschäftsordnung sowie
- innerhalb des Kollektivs üblichen Usancen.

Im Hinblick auf die allgemeinen Restriktionen ist anzumerken, dass für die Analyse der Handlungsspielräume der gemeinschaftlichen Organe die Bestimmungen des Gründungsvertrages (EWGV) in der Version der Einheitlichen Europäischen Akte relevant sind.<sup>374</sup> Die Bestimmungen des Maastrichter Vertrages (EGV) sind im Zusammenhang mit der Verpackungsrichtlinie nur im Hinblick auf das zur Anwendung kommende Rechtsetzungsverfahren relevant.

Üblicherweise enthält eine Kollektivverfassung unter anderem die folgenden Regeln und bestimmt damit den Handlungsspielraum der in dem Kollektiv agierenden Individuen:

- Zusammensetzung des Kollektivs
- Verfahrensregeln für: Kandidatenaufstellung, Wahl und Absetzung einzelner Individuen sowie Auflösung des Kollektivs
- Vorsitz und Leitungsorgane
- Aufgaben und Kompetenzen
- Entscheidungsregeln (Abstimmungsregeln und Stimmenverteilung)

---

<sup>373</sup> Vgl. Teil III: Kapitel 2 bzw. Kapitel 3.2.

<sup>374</sup> Trotz der langjährigen Forderungen nach institutionellen Veränderungen haben die zwischenzeitlichen Vertragsrevisionen keine substantiellen Veränderungen der allgemeinen Restriktionen mit sich gebracht.

- Arbeitsweise
- Budget (finanziell und personell)
- Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten (z.B. durch übergeordnete Kollektive, Medien, öffentliche Meinung, usw.)
- Konkurrenz (innerhalb und ausserhalb des Kollektivs)
- Restriktionen durch andere Kollektive.

In den folgenden Abschnitten wird entsprechend die konkrete Ausgestaltung des Handlungsspielraums der Akteure innerhalb der Kommission (Kapitel 4.1), innerhalb des Rates (Kapitel 4.2) und innerhalb des Parlamentes (Kapitel 4.3) untersucht. Darauf aufbauend werden im Anschluss Hypothesen darüber aufgestellt, welche Ziele die Akteure im Rechtsetzungsverfahren verfolgen werden.

## **4.1 Kommission**

Wie bereits in den vorherigen Ausführungen klar wurde, spielt die Kommission im Rahmen des Rechtsetzungsverfahrens eine zentrale Rolle ('agenda setting'): „When it comes to Community legislation, the Commission is in the driver's seat.“<sup>375</sup> Auf der Kommission wird deshalb im Rahmen dieser Arbeit ein besonderes Augenmerk liegen.

### **4.1.1 Handlungsspielraum**

Die Kommission ist das wohl bekannteste Organ der Gemeinschaft und wird oftmals – fälschlicherweise – mit der Gemeinschaft gleichgesetzt. Unter dem Begriff der 'Kommission' wird im Gründungsvertrag das Kollegium der 17 Kommissare verstanden (Kapitel 4.1.1.1). Darüber hinaus wird der Begriff aber auch für den administrativen Unterbau des Kollegiums, die Verwaltungsbehörde, verwendet (Kapitel 4.1.1.2).

---

<sup>375</sup> Gardner, James N. (1991), S. 30.

#### 4.1.1.1 Kollegium

Die folgende Abbildung 11 gibt einen kurzen Überblick über die im EWGV festgehaltenen Bestimmungen für das Kollegium der Kommissare:

Abbildung 11: Relevante Bestimmungen des EWGV (EG 12) bezüglich der Kommission

|                         |   |                                  |
|-------------------------|---|----------------------------------|
| Zusammensetzung         | <ul style="list-style-type: none"><li>• 17 Kommissare: mindestens 1, maximal 2 Staatsangehörige aus einem Mitgliedstaat</li></ul>   | Art. 157                         |
| Ernennung               | <ul style="list-style-type: none"><li>• durch die Regierungen der Mitgliedstaaten im gegenseitigen Einvernehmen</li></ul>   | Art. 158                         |
| Amtsperiode             | <ul style="list-style-type: none"><li>• 4 Jahre</li><li>• Wiederernennungen möglich</li></ul>   | Art. 158                         |
| Beendigung der Amtszeit | <ul style="list-style-type: none"><li>• Rücktritt oder Tod</li><li>• Amtsenthebung:<br/><i>einzelnes Mitglied:</i> auf Antrag des Rates oder der Kommission durch EuGH<br/><i>gesamte Kommission:</i> durch Misstrauensantrag des Europäischen Parlaments</li></ul> | Art. 159<br>Art. 160<br>Art. 144 |
| Vorsitz                 | <ul style="list-style-type: none"><li>• 1 Präsident (<i>primus inter pares</i>)</li></ul>   | Art. 161                         |
| Aufgaben                | <ul style="list-style-type: none"><li>• Weiterentwicklung des Gemeinschaftsrechts („Motor der Integration“)</li><li>• Hüterin der Verträge</li><li>• Exekutivorgan der Gemeinschaft</li></ul>   | Art. 155                         |
| Beschlussfassung        | <ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Abstimmungsregel:</i> Mehrheit der Mitglieder (9 von 17)</li><li>• <i>Stimmenverteilung:</i> jeder Kommissar hat eine Stimme</li></ul>   | Art. 163                         |

Quelle: Eigene Darstellung

Das Kollektiv des Kollegiums der 17 Kommissare ist das zentrale Entscheidungsorgan der Kommission, dem vertragsgemäss mindestens ein, aber maximal zwei Staatsangehörige jedes Mitgliedstaates angehören. In der Praxis entsenden die ‘grossen’ Mitgliedstaaten (D, E, F, GB und I) jeweils zwei, und die ‘kleinen’ Mitgliedstaaten (B, DK, IRL, L, NL, GR und P) jeweils einen Kommissar.<sup>376</sup> Die einzige im Gründungsvertrag vorgesehene Verfahrensregel für die *Kandidatenaufstellung* besagt, dass die Kandidaten die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates haben müssen. In der Praxis hat sich darüber hinaus eine weitere „Voraussetzung“ für einen Kommissionsposten herauskristallisiert. So werden mittlerweile vorwiegend Politiker der Mitgliedstaaten als Kommissare bestellt, die bereits über Regierungserfahrung in den eigenen Mitgliedstaaten verfügen.<sup>377</sup> Die *Ernennung* der Kommissare erfolgt gem. Art. 158 EWGV auf Vorschlag der jeweiligen Regierungen der Mitgliedstaaten „im gegenseitigen Einvernehmen“.<sup>378</sup> Dabei

<sup>376</sup> Vgl. Renner, Günter (1992), S. 9. Seit dem 1. Januar 1995 entsenden auch die neu beigetretenen Mitgliedstaaten A, FIN und S jeweils einen Kommissar, so dass die Kommission seitdem aus 20 Kommissaren besteht. Vgl. Emmert, Frank (1996), S. 94.

<sup>377</sup> So hatten beispielsweise 13 der 17 Kommissare der Kommission von 1993 vorher nationale Ministerposten inne. Vgl. Donnelley, Martin / Ritchie, Ella (1997), S. 35, Cini, Michelle (1996), S. 109, Röttinger, Moritz (1996), S. 119.

<sup>378</sup> Nach den Bestimmungen des Art. 214 des Amsterdamer Vertrages werden die Kommissionsmitglieder im Einvernehmen mit dem designierten Kommissionspräsidenten von den Regierungen der Mitgliedstaaten benannt und nach Zustimmung des Parlamentes zur gesamten Kommission im gegenseitigen Einvernehmen der Regierungen in ihr Amt berufen.

können die Regierungen in der Praxis die Kandidaten nach ihren eigenen nationalen Präferenzen auswählen, da die Benennungen üblicherweise von anderen Mitgliedstaaten nicht angefochten werden. Wiederernennungen sind gem. Art. 158 EWGV möglich und in der Praxis auch üblich. So haben über 55% der bis 1995 ernannten Kommissare mehr als eine Amtsperiode absolviert.<sup>379</sup> Bereits hier wird deutlich, dass die nationalen Politiker offensichtlich einen ausgeprägten Anreiz haben, von ihren nationalen Regierungen wiederernannt zu werden. Im Rahmen dieses „Wahlverfahrens“ erhalten die Kommissare – und damit auch das Kollektiv der Kommission – keine direkte Legitimation durch die Bürger der Gemeinschaft. Sie sind lediglich sehr indirekt über die gewählten nationalen Volksvertreter legitimiert. Die Amtsperiode der Kommission erstreckt sich gem. Art. 158 EWGV über vier Jahre.<sup>380</sup> Grundsätzlich sieht der Gründungsvertrag sowohl ein Verfahren zur *Absetzung* des gesamten Kollektivs als auch zur *Amtsenthörung* einzelner Kommissare vor<sup>381</sup>. Bis heute ist jedoch noch nicht ein Kommissar seines Amtes enthoben worden, so dass das Überleben in der Funktion als Kommissar im Prinzip gesichert ist.<sup>382</sup> Den Vorsitz als Präsident der Kommission nimmt einer der 17 Kommissare wahr, der jedoch als ‘primus inter pares’ gegenüber den anderen Kommissaren über keinerlei Weisungsbefugnisse verfügt.<sup>383</sup>

Die Aufzählung der *Aufgaben* der Kommission als Kollektiv wird im Gründungsvertrag damit eingeleitet, dass die Kommission diese erfüllt, „um das ordnungsgemäße Funktionieren und die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes zu gewährleisten (...)“.<sup>384</sup> Damit steht vertragsgemäss der Gemeinsame Markt im Zentrum allen Handelns der Kommission. Grundsätzlich werden der Kommission drei Funktionen zugewiesen. So ist sie zunächst für die *Weiterentwicklung des Gemeinschaftsrechts* zuständig, wobei sie lediglich in den Bereichen tätig werden kann, die gemäss Gründungsvertrag in die Kompetenz der Gemeinschaft fallen.<sup>385</sup> Dabei wird der Kommission im Gründungsvertrag das exklusive Recht zugesprochen, Vorschläge für neue Rechtsakte vorzulegen (‘agenda setting’). Durch dieses sogenannte ‘Initiativmonopol’, dass zu den zentralen Kompetenzen der Kommission gehört, wird die Kommission zum ‘Motor der Integration’ der Gemeinschaft. Das Initiativmonopol ist für die Kommission insofern von grosser politischer Bedeutung, als sie allein damit Zeitpunkt, Umfang und Inhalt eines Richtlinienvorschlags bestimmen kann. Darüber hinaus behält sie während des gesamten Rechtsetzungsverfahrens die rechtliche Herrschaft über ihren

<sup>379</sup> So sind in der Zeit von 1958 bis 1995 insgesamt 83 Kommissare benannt worden. Davon haben 44,58% (37) eine Amtsperiode, 31,33% (26) zwei Amtsperioden, 19,28% (16) drei Amtsperioden, 3,61% (3) vier und 1,2% (1) sogar 5 Amtsperioden absolviert. Vgl. hierzu eigene Darstellung im Anhang A.

<sup>380</sup> Seit dem Maastrichter Vertrag ist die Amtszeit der Kommission auf fünf Jahre verlängert worden.

<sup>381</sup> Vgl. im Einzelnen Art. 144, 159 und 160 EWGV.

<sup>382</sup> Bisher einmalig ist der geschlossene (freiwillige) Rücktritt der Kommission im März 1999 nur wenige Wochen vor Ablauf ihrer regulären Amtsperiode. Vgl. hierzu auch Teil III, Kapitel 4.3.1.1.

<sup>383</sup> Seine hervorgehobene Stellung manifestiert sich insbesondere in seiner Leitungsfunktion in organisatorischen Dingen. Vgl. Borchardt, Klaus-Dieter (1996), S. 102. Durch den Amsterdamer Vertrag wird seine Stellung insofern gestärkt, als er zum einen ein Mitspracherecht bei der Auswahl der Kommissare erhält und zum anderen eine Art Richtlinienkompetenz nach innen zugestanden bekommt.

<sup>384</sup> Vgl. Art. 155 EWGV.

<sup>385</sup> Darüber hinaus sind die der Gemeinschaft zur Verfügung stehenden Ressourcen eine weitere Restriktion für die Weiterentwicklung des Gemeinschaftsrechts durch die Kommission.

Vorschlag, d.h. sie kann ihn jederzeit ändern, solange der Rat noch nicht endgültig entschieden hat. Dieses Recht wird durch die Tatsache aufgewertet, dass der Rat vom Kommissionsvorschlag nur mit einstimmigem Beschluss abweichen kann.<sup>386</sup> Damit hat die Kommission während des gesamten Rechtsetzungsverfahrens eine starke Position gegenüber dem Rat, die sie zur Erreichung ihrer Ziele nutzen kann. Darüber hinaus hat die Kommission als *Hüterin der Verträge* dafür Sorge zu tragen, dass das Gemeinschaftsrecht korrekt angewendet und durchgeführt wird. Verletzungen des Gemeinschaftsrechts durch einen Mitgliedstaat können im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens verfolgt und gegebenenfalls vor den Europäischen Gerichtshof (EuGH) gebracht werden.<sup>387</sup> Schliesslich fungiert die Kommission auch als *Exekutivorgan* der Gemeinschaft.<sup>388</sup> In dieser Funktion erlässt sie im Rahmen der ihr vom Rat übertragenen Befugnisse verbindliche Verwaltungsakte zur Durchführung der Vorschriften, die der Rat erlassen hat (sogenannte Durchführungsbeschlüsse). Dabei wird sie von den Regierungen und nationalen Administrationen der Mitgliedstaaten durch ein differenziertes System von Ausschüssen kontrolliert, das üblicherweise als 'Komitologie' bezeichnet wird.<sup>389</sup> Im Zusammenhang mit dieser Arbeit ist vor allem die Aufgabe der Weiterentwicklung des Gemeinschaftsrechts von Bedeutung und wird deshalb im Folgenden im Vordergrund stehen.

Um die oben genannten Aufgaben des Kollektivs zu erfüllen, ist jeder einzelne Kommissar zur Vorbereitung der Beschlussfassung für ein bestimmtes Gebiet der Gemeinschaftspolitik verantwortlich. Die Aufteilung der *Zuständigkeitsbereiche* erfolgt zu Beginn der Amtsperiode einer Kommission und wird grundsätzlich bis zum Ende der Amtsperiode beibehalten.<sup>390</sup> Unter der Leitung des zuständigen Kommissars werden Richtlinienvorschläge erarbeitet und dann in den wöchentlichen Sitzungen des Kollegiums diskutiert, u.U. verändert und anschliessend verabschiedet. Die Kommissare sind bei der Erfüllung ihrer Aufgaben vertragsgemäss ausschliesslich dem Interesse der Gemeinschaft verpflichtet.<sup>391</sup> Ob sich die Kommissare als eigennützige Individuen auch tatsächlich so verhalten, ist allerdings keineswegs gesichert, sondern hängt von ihren Restriktionen und persönlichen Zielen ab.<sup>392</sup> Dabei dürfen die Kommissare zur Wahrung ihrer vertraglich gewünschten Unabhängigkeit Weisungen von Regierungen oder anderen Stellen weder anfordern noch entgegennehmen. Auch die Mitgliedstaaten sind vertragsgemäss dazu verpflichtet, die Unabhängigkeit der Kommissare zu

<sup>386</sup> Vgl. Teil III, Kapitel 3.2.

<sup>387</sup> Vgl. Art. 169 EWGV. Zum EuGH vgl. überblicksartig z.B. Beutler, Bengt / Bieber, Roland / Pipkorn, Jörn / Streil, Jochen (1993), S. 146ff., Borchardt, Klaus-Dieter (1996), S. 120ff. Erst mit dem Maastrichter Vertrag ist es mit Art. 171 EGV möglich geworden, der Beachtung eines Urteils durch die Verhängung von Zwangsgeldern mehr Nachdruck zu verleihen.

<sup>388</sup> Vgl. hierzu ausführlicher Docksey, Christopher / Williams, Karen (1997), S. 117ff.

<sup>389</sup> Vgl. zu den Voraussetzungen, Ausschusstypen und Verfahren Usher, John A. (1997), S. 161ff., Knaap, Peter van der (1996), S. 90ff., Docksey, Christopher / Williams, Karen (1997), S. 125ff.

<sup>390</sup> In der Regel versuchen die Mitgliedstaaten Druck in die Richtung auszuüben, dass „ihre“ Kommissare die Zuständigkeitsbereiche zugeteilt bekommen, die für das Land von Bedeutung sind. So waren beispielsweise die beiden spanischen Kommissare in der Kommission von 1989 für die für Spanien wichtigen Bereiche Fischerei, Beziehungen zu Lateinamerika und Mittelmeerpolitik zuständig. Vgl. Kassim, Hussein / Wright, Vincent (1991), S. 833.

<sup>391</sup> Vgl. Art. 157 Abs. (2) EWGV. Damit ist die Kommission das Organ der Gemeinschaft, das die gemeinschaftlichen Interessen vertritt.

<sup>392</sup> Vgl. zu den Verhaltensanreizen der Kommissare Teil III, Kapitel 4.1.2.

respektieren.<sup>393</sup> Folglich konzentrieren sich die vertraglichen *Kontroll- bzw. Sanktionsmöglichkeiten* gegenüber der Kommission im Wesentlichen auf das Amtsenthebungsverfahren, das aber bis zum heutigen Tag noch nie dazu geführt hat, dass eine Kommission aus dem Amt gezwungen wurde. Abgesehen vom Amtsenthebungsverfahren ist die Kommission während einer Amtsperiode weder durch andere Gemeinschaftsorgane noch durch die Regierungen, die die Kommissionsmitglieder ernennen, zu sanktionieren. Dies ist erst wieder bei der Benennung einer neuen Kommission der Fall, wobei die Regierungen der Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, unliebsamen Kommissaren die Wiederernennung zu verweigern. Auch die Kontrollfunktion der Medien versagt weitestgehend im Hinblick auf die Kommission – so wie im Prinzip auch bei Rat und Parlament. Es fehlen europäische Medien, da eine gemeinschaftlich interessierte öffentliche Meinung noch nicht existiert.<sup>394</sup> Die Unabhängigkeit der Kommissare wird durch die Tatsache verstärkt, dass die Kommission v.a. im Zusammenhang mit der hier interessierenden Weiterentwicklung des Gemeinschaftsrechts bei der Initiierung neuer Richtlinien eine vertraglich gesicherte Monopolstellung besitzt und sich folglich nicht in den Wettbewerb mit anderen Institutionen begeben muss. Auch innerhalb der Kommission ist der Wettbewerb begrenzt, da die Zuständigkeitsbereiche, wie bereits erwähnt, während einer Amtsperiode grundsätzlich nicht verändert werden. Die Attraktivität des Postens als Kommissar wird dadurch verstärkt, dass die Kommissare grosszügige Gehälter bekommen, um zu verhindern, dass sie durch finanzielle Anreize in die Privatwirtschaft abgeworben werden.<sup>395</sup> Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass für die Kommissare das Überleben in der Funktion während einer Amtsperiode letztlich gesichert ist, was ihnen wegen der vertraglich garantierten Unabhängigkeit einen unverkennbaren diskretionären Handlungsspielraum während einer Amtsperiode einräumt. Dieser Handlungsspielraum wird allerdings dadurch wieder eingeschränkt, dass sie einer nationalen Wiederernennungsrestriktion durch die nationalen Regierungen unterliegen.

Für die *Beschlussfassung* ist vertragsgemäss die absolute Mehrheit der Mitglieder (d.h. neun von siebzehn) ausreichend.<sup>396</sup> In der Praxis ist die Kommission jedoch um einen grösstmöglichen Konsens bemüht, da die Beschlüsse nach aussen von allen Kommissaren gemeinsam vertreten werden müssen – auch wenn sie intern dagegen gestimmt haben.<sup>397</sup> Vertragsgemäss werden die Stimmen der Kommissare insofern nicht gewichtet, als jeder Kommissar eine Stimme erhält. In der Praxis ergibt sich jedoch dennoch eine Gewichtung. So haben die grossen Mitgliedstaaten, die zwei Kommissare

---

<sup>393</sup> Vgl. Art. 157 Abs. (2) EWGV.

<sup>394</sup> Eine öffentliche Meinung auf Gemeinschaftsebene gibt es nicht, Diskussionen spielen sich auf nationaler Ebene ab: „Due to language barriers and other factors, there is an almost complete lack of Europe-wide public opinion. All public debate takes place within national spheres and thus does not have a strong direct impact on policy making within the Commission.“ Rucht, Dieter (1995), S. 89. „Zudem mangelt es an europaweit publizierenden Massenmedien, die dem Umweltinteresse in der Union Durchsetzungskraft verleihen könnten.“ Pech, Susanne (1994), S. 257.

<sup>395</sup> Dies trägt wunschgemäss zur Stabilität des gesamten Kollektivs der Kommission bei. Vgl. Donnelley, Martin / Ritchie, Ella (1997), S. 37.

<sup>396</sup> Beschlussfähig ist die Kommission, wenn mindestens neun Mitglieder anwesend sind, wobei abwesende Kommissare mit ihrer Stimme nicht vertreten werden können. Vgl. Beutler, Bengt / Bieber, Roland / Pipkorn, Jörn / Streil, Jochen (1993), S. 144. Zu den verschiedenen internen Beschlussverfahren vgl. z.B. Röttinger, Moritz (1996), S. 126ff., Donnelley, Martin / Ritchie, Ella (1997), S. 37.

<sup>397</sup> Dabei sind die Kommissare bemüht, nach aussen das Bild einer konsistenten Politik abzugeben und dies einer möglichst grossen Zuhörerschaft zu vermitteln. Vgl. Cini, Michelle (1996), S. 159.



stellen, mit zwei Stimmen ein grösseres Gewicht als die kleinen Mitgliedstaaten, die nur einen Kommissar stellen. Aber auch die Stimmen der einzelnen Kommissare haben nicht das gleiche Gewicht in den Verhandlungen. Denn der Einfluss der jeweiligen Kommissare in den Beratungen variiert z.T. erheblich. So hängt das Gewicht eines Kommissars – neben persönlichen Faktoren wie Durchsetzungsfähigkeit, Verhandlungsgeschick etc. – bei den Beratungen auch zu einem erheblichen Teil davon ab, welchen Politikbereich er vertritt. „In general, areas such as foreign affairs or competition policy provide greater scope for a high public profile and mean that the Commissioner carries more weight among his colleagues. Some policy areas, such as the budget and financial control, provide the Commissioner with detailed insight into the range of Commission’s activities, which means that he will be equipped to intervene in area outside his own competence.“<sup>398</sup> Dabei ist anzumerken, dass der für Umwelt zuständige Kommissar bislang aufgrund seines Zuständigkeitsbereiches keinen besonders grossen Einfluss auf die Beratungen des Kollegiums gehabt hat. Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass die Kommissare der ‘grossen’ Mitgliedstaaten ganz allgemein einen grösseren Einfluss haben als die Kommissare der ‘kleinen’ Mitgliedstaaten.<sup>399</sup>

---

<sup>398</sup> Donnelley, Martin / Ritchie, Ella (1997), S. 38.

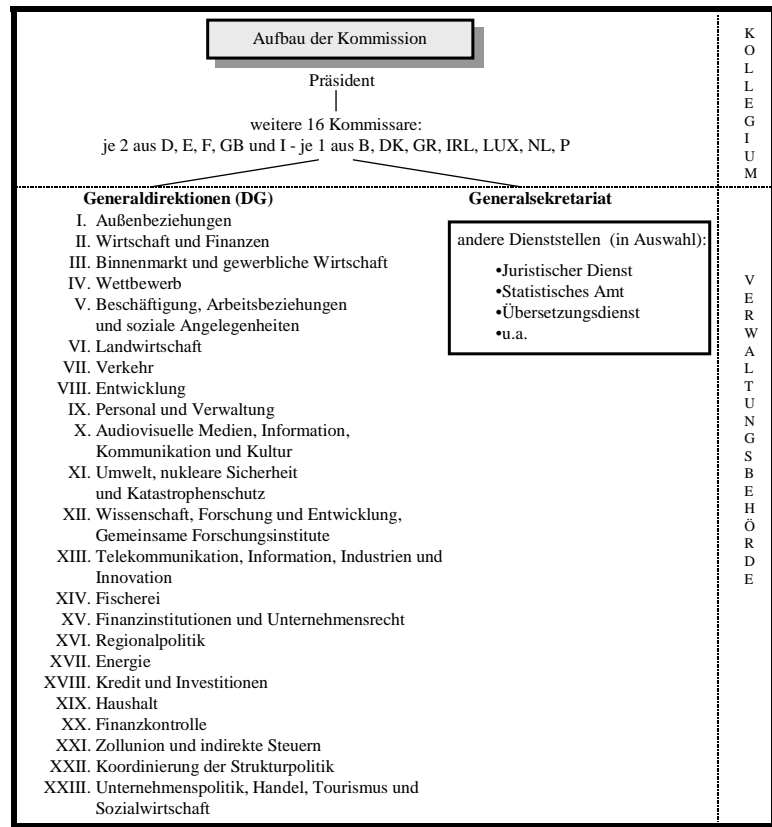
<sup>399</sup> Vgl. Donnelley, Martin / Ritchie, Ella (1997), S. 37.

#### 4.1.1.2 Verwaltungsbehörde

##### 4.1.1.2.1 Organisation

Neben dem Kollegium der 17 Kommissare wird auch der administrative Unterbau des Kollegiums, d.h. die Verwaltungsbehörde, als Kommission bezeichnet. Die folgende Abbildung 12 gibt einen kurzen Überblick über die *organisatorische Struktur* der Kommission als Ganzes:

Abbildung 12: Organisatorischer Aufbau der Kommission 1989 – 1993<sup>400</sup>



Quelle: Eigene Darstellung

Die eigentliche Verwaltungsbehörde der Kommission setzt sich aus zwei Typen von sogenannten Dienststellen zusammen, denen ein jeweils weisungsberechtigter Kommissar vorsteht. Dies sind zum einen die Dienststellen, die für die Koordinierung der Gemeinschaftspolitik zuständig sind („horizontal services“).<sup>401</sup> Hier ist v.a. das Generalsekretariat zu nennen, das ganz allgemein für die Koordinierung der verschiedenen Aktivitäten der Kommission zuständig ist.<sup>402</sup> Der Juristische Dienst hat dafür Sorge zu tragen, dass die Vorschläge der Kommission im Einklang mit den Verträgen stehen und Kohärenz zwischen bestehendem Gemeinschaftsrecht besteht. Von daher muss der Juristische Dienst jeden

<sup>400</sup> Vgl. Spence, David (1994), S. 115f. Seit 1994 sind leichte Veränderungen der Aufgabenzuweisungen vorgenommen worden, seit 1995 gibt es eine neue DG XXIV, die für Verbraucherpolitik zuständig ist. Vgl. Cini, Michelle (1996), S. 103. Für eine jeweils aktuelle Auflistung der bestehenden Generaldirektionen und deren Aufgaben vgl. jeweils aktuelles interinstitutionelles Verzeichnis der Europäischen Union.

<sup>401</sup> Vgl. Cini, Michelle (1996), S. 102.

<sup>402</sup> Vgl. ausführlicher zum Generalsekretariat Cini, Michelle (1996), S. 102ff., Spence, David (1997a), S. 109ff.

Vorschlag geprüft haben, bevor er dem Kollegium der Kommissare vorgelegt wird.<sup>403</sup> Zum anderen gibt es die 23 Generaldirektionen (DG) ('vertical services'), die für einen oder mehrere Bereiche der Gemeinschaftspolitik zuständig sind.<sup>404</sup> Wie in nationalen Bürokratien gehört es zu ihren Aufgaben, Richtlinienvorschläge in ihrem Zuständigkeitsbereich zu erarbeiten und nach der Verabschiedung die korrekte Implementierung der Richtlinien in den Mitgliedstaaten zu überwachen.<sup>405</sup> Da sich die Zuständigkeiten der einzelnen Generaldirektionen z.T. überlappen, kommt es immer wieder vor, dass mehrere Generaldirektionen für ein Politikfeld verantwortlich sind.<sup>406</sup> Folglich sind die z.T. konkurrierenden Generaldirektionen gezwungen, zusammenzuarbeiten, was die kommissionsinterne Koordination erschwert. Ein weiteres Problem besteht darin, dass die Zuständigkeitsbereiche der einzelnen Kommissare nicht unbedingt identisch mit den Zuständigkeitsbereichen der einzelnen Generaldirektionen sind. Das hat dazu geführt, dass die Generaldirektionen sehr hierarchisch organisiert sind, um für den Fall, dass zwei Kommissare mit unterschiedlichen Vorstellungen Einfluss auf die Generaldirektion nehmen wollen, der Leiter der Generaldirektion die Kontrolle über einen Vorgang halten kann.<sup>407</sup>

#### 4.1.1.2.2 Arbeitsweise

Wie bereits erwähnt, gehört es zu den **Aufgaben** der Generaldirektionen, Richtlinienvorschläge in ihrem Zuständigkeitsbereich zu erarbeiten. Dies geschieht in verschiedenen Phasen:<sup>408</sup>

- Entscheidung zur Vorlage eines Richtlinienvorschlages (Ebene des Kollegiums),
- Ausarbeitung des Vorschlages (Ebene der zuständigen DG),
- Verabschiedung des offiziellen Vorschlages (Ebene des Kollegiums).

In der Regel fällt zunächst auf der Ebene des zuständigen Kommissars die Entscheidung, einen Richtlinienvorschlag erarbeiten zu lassen.<sup>409</sup> Die Ausarbeitung des Vorschlages erfolgt dann innerhalb der für das entsprechende Politikfeld zuständigen DG.<sup>410</sup> Dabei kommt es nicht selten vor, dass mehrere DG betroffen sind. In einem solchen Fall wird eine federführende DG („chef de file“) bestimmt, die für den Vorschlag verantwortlich ist und sich bis zur Verabschiedung des offiziellen

---

<sup>403</sup> Vgl. ausführlicher Spence, David (1997a), S. 114, Cini, Michelle (1996), S. 104.

<sup>404</sup> In ihrer Wirkungs- und Funktionsweise können sie mit nationalen Ministerien verglichen werden. Vgl. Röttinger, Moritz (1996), S. 121.

<sup>405</sup> Vgl. Spence, David (1997a), S. 104.

<sup>406</sup> Die ständige Erweiterung der Kompetenzen der Gemeinschaft hat dazu geführt, dass die Anzahl der Generaldirektionen von ursprünglich 9 auf mittlerweile 24 DG erhöht wurde, was jeweils mit einer Veränderung der Arbeitsaufteilung verbunden war. Vgl. Cini, Michelle (1996), S. 105. „It has to be said that in many cases, there really is no logic at all to this functional pigeon-holing of jobs.“ Cini, Michelle (1996), S. 102.

<sup>407</sup> Vgl. Spence, David (1997a), S. 104. Zur hierarchischen Aufteilung innerhalb der DG vgl. Spence, David (1997a), S. 105f.

<sup>408</sup> Vgl. ausführlich Spence, David (1997a), S. 111ff.

<sup>409</sup> Auslöser für einen solchen Entschluss kann u.U. eine Aufforderung des Rates (und seit dem Maastrichter Vertrag auch des Parlaments) sein, einen Richtlinienvorschlag auszuarbeiten. Der Rat bzw. das Parlament haben jedoch keinerlei Möglichkeit, die Kommission zur Vorlage eines Vorschlages zu zwingen. Es liegt allein im Ermessen der Kommission, dieser Aufforderung nachzukommen oder eben nicht.

<sup>410</sup> Vgl. Beutler, Bengt / Bieber, Roland / Pipkorn, Jörn / Streil, Jochen (1993), S. 144, Röttinger, Moritz (1996), S. 123.

Vorschläge mit den anderen betroffenen DG („services associés“) beraten muss.<sup>411</sup> Innerhalb der federführenden DG wird zunächst ein erster Entwurf auf der Ebene der zuständigen Abteilung erarbeitet – nicht selten von nur einem einzigen Kommissionsbeamten mittlerer Position.<sup>412</sup> Dabei gilt nicht nur für die Kommissare, sondern auch für die Kommissionsbeamten, dass sie ihre Aufgaben in völliger Unabhängigkeit von den Mitgliedstaaten und ausschliesslich im Interesse der Gemeinschaft ausüben.<sup>413</sup> Wie schon bei den Kommissaren ist aber auch bei den Kommissionsbeamten davon auszugehen, dass sie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben ihre persönlichen Ziele verfolgen werden. Bei der Ausarbeitung eines Richtlinienvorschlages stellt das Informationsdefizit eines der grössten Probleme dar: Für dessen zweckmässige Ausarbeitung wird eine Vielzahl von Informationen v.a. Fachwissen benötigt, die der Kommission häufig nicht zur Verfügung stehen. Entsprechend bietet sich den Interessengruppen bereits in dieser frühen Phase eine wichtige Möglichkeit, über die Bereitstellung fachlicher Informationen die Meinungsbildung in der Kommission und damit den Richtlinienvorschlag im Sinne ihrer Mitglieder zu beeinflussen. Nachdem die Abstimmung innerhalb der federführenden DG (u.U. mit anderen DG) zu einem ersten Vorschlag geführt hat, werden Konsultationen der betroffenen Kreise (z.B. nationale Administration, Industrie, Umwelt- und Verbraucherverbände etc.) durchgeführt. Dies dient einerseits der Senkung der Informationskosten und andererseits der Senkung der Verhandlungskosten. Denn mit den Konsultationen erfährt die Kommission bereits in einem frühen Stadium die Positionen der betroffenen Akteure. Sie kann auf diese Weise bereits vor der Vorlage des offiziellen Vorschlages kritische Aspekte des Richtlinienvorschlages entschärfen, um so die Verabschiedung im Rechtsetzungsverfahren zu erleichtern,<sup>414</sup> was aus verschiedenen Gründen ein zentrales Ziel der Kommission zu sein scheint.<sup>415</sup> Über die gesamte Entwurfsphase werden von der federführenden DG Stellungnahmen anderer DG eingeholt und gemeinsame Beratungen mit den anderen DG abgehalten (‘interservice meetings’). Diese internen Konsultationen verlaufen nicht immer ganz reibungslos.<sup>416</sup> Die federführende DG ist zwar nicht auf die Zustimmung der anderen angewiesen, wird sich jedoch um eine möglichst einvernehmliche Lösung bemühen. Ansonsten läuft sie Gefahr, dass bei der Beschlussfassung im Kollegium Widerspruch aufkommt und der Vorschlag zur Überarbeitung an die DG zurückverwiesen wird.<sup>417</sup> Wie bereits auf der Ebene der Kommissare zu beobachten, ergibt sich auch auf der Ebene der DG eine unterschiedliche Stimmengewichtung: So haben die DG I (Aussenbeziehungen und politische Beziehungen), DG III (Binnenmarkt) und DG IV (Wettbewerb) traditionell einen grösseren Einfluss

---

<sup>411</sup> Vgl. Cini, Michelle (1996), S. 145.

<sup>412</sup> Manchmal werden erste Entwürfe auch von externen Sachverständigen erarbeitet - dies vor allem bei der für Umwelt zuständigen DG XI, die über eine schlechte Personalausstattung verfügt. Vgl. hierzu ausführlicher Teil III, Kapitel 4.1.1.2.4.

<sup>413</sup> Anweisungen der Mitgliedstaaten sind weder erwünscht noch dürfen sie entgegengenommen werden. Vgl. Spence, David (1997), S. 70, Emmert, Frank (1996), S. 97.

<sup>414</sup> „The rapporteur’s job is, then, to explore ways in which these prior considerations and prerequisites can be taken into account, whilst avoiding as many of the potential loopholes and unintended consequences as possible. Not surprisingly, the involvement of interests is vital for the rapporteur at this initial stage.“ Cini, Michelle (1996), S. 147.

<sup>415</sup> Vgl. hierzu Teil III, Kapitel 4.1.2.

<sup>416</sup> Vgl. Cini, Michelle (1996), S. 152.

<sup>417</sup> Vgl. Röttinger, Moritz (1996), S. 124.

auf den internen Abstimmungsprozess und können Einwände anderer DG z.T. einfach übergehen.<sup>418</sup> Erst wenn ein grösstmöglicher Konsens gefunden wurde, wird der Richtlinienvorschlag dem Kollegium der Kommissare zur Beschlussfassung vorgelegt.<sup>419</sup>

#### 4.1.1.2.3 Beamte

Die im Verwaltungsapparat der Kommission Beschäftigten sind entweder Beamte oder sonstige Beschäftigte. Im Unterschied zu der überwiegenden Anzahl der Kommissare, sind sie keine Politiker, sondern Bürokraten. Ende 1992 arbeiteten rund 17.800 Mitarbeiter für die Kommission, wovon lediglich 10.000 im Rahmen der politischen Aufgaben beschäftigt sind.<sup>420</sup> Entgegen einer weit verbreiteten Meinung ist die Kommission damit in Relation zu ihren Aufgaben eine sehr kleine Verwaltung. Sie beschäftigt ungefähr genauso viele Mitarbeiter wie das französische Kulturministerium und hat sogar weniger Mitarbeiter als die Stadtverwaltung von Amsterdam.<sup>421</sup> Bei der Einstellung neuer Mitarbeiter spielen in der Praxis u.U. weniger seine Qualifikation als vielmehr seine persönlichen Beziehungen und seine Nationalität eine entscheidende Rolle. Denn um sich nicht dem Vorwurf der Diskriminierung auszusetzen, gibt es nationale Quoten, um ein ausgewogenes Verhältnis der Nationalitäten in der Kommission ganz allgemein und in den einzelnen Generaldirektionen sicherzustellen.<sup>422</sup> Auch bei der Beförderung scheinen de facto die „richtige“ Nationalität und gute persönliche Kontakte eine wichtige, wenn nicht die entscheidende Rolle zu spielen. Offiziell werden Anträge auf Beförderung zwar nach den Kriterien Erfahrung, Alter und Leistung des jeweiligen Beamten begutachtet. Eine Umfrage unter den Kommissionsbeamten ergab jedoch, dass in der Praxis für eine Beförderung wohl am wichtigsten ist, gute Kontakte zu haben – am wenigsten wichtig scheint es, gute Leistungen und Ergebnisse vorweisen zu können. Sanktionsmassnahmen für schlechte Leistungen in Form von Degradierungen oder gar Kündigungen kommen im Prinzip nicht vor. Faulheit oder schwerwiegende Fehler haben selten ein disziplinarisches Nachspiel<sup>423</sup>. „As one official observed “it is theoretically possible (to fire someone) but when I fire someone, I am not firing him, but a nationality, I am not firing a civil servant, but an Italian ... The only way to get rid of him is to promote him and ‘sell’ him to someone else“.“<sup>424</sup> Da folglich das Überleben in der Funktion für die Kommissionsbeamten gesichert ist, erhalten die Bürokraten die Möglichkeit, in ihrer Position ganz persönliche Ziele zu verfolgen. Wie schon die Kommissare werden auch die Kommissionsbeamten traditionell sehr gut bezahlt, um möglichst hoch qualifizierte Mitarbeiter aus den nationalen Administrationen und der Privatwirtschaft zu gewinnen. Die

---

<sup>418</sup> „Their status is based on the preponderance of their issue areas in the history of the Commission since its inception, their large staffs, their contribution to budgetary considerations and finally the excellence, professionalism and commitment of staff in these areas.“ Spence, David (1997a), S. 115.

<sup>419</sup> Vgl. Cini, Michelle (1996), S. 151.

<sup>420</sup> Rund 3.200 Mitarbeiter waren mit wissenschaftlicher Forschung, 2.700 im Sprachendienst und 400 im Amt für amtliche Veröffentlichungen tätig. Vgl. Spence, David (1997), S. 71f.

<sup>421</sup> Vgl. Mazey, Sonia / Richardson, Jeremy (1997), S. 188, Spence, David (1997), S. 71.

<sup>422</sup> Vgl. Spence, David (1997), S. 81ff., Spence, David (1997a), S. 108f., Emmert, Frank (1996), S. 97.

<sup>423</sup> Vgl. Cini, Michelle (1996), S. 124.

<sup>424</sup> Spence, David (1997), S. 76.

Unterschiede zu der Bezahlung nationaler Administrationen haben sich jedoch im Vergleich zu früher etwas abgeschwächt: So verdienen die Kommissionsbeamten z.B. im Vergleich zu ihrem französischen Pendant rund 30% mehr.<sup>425</sup> Vor dem Hintergrund vergleichsweise guter Bezahlung und mit der Aussicht auf eine dauerhafte Beschäftigung mit geringen Sanktionsmöglichkeiten erklärt sich wohl auch, dass die Nachfrage nach Kommissionsposten sehr gross ist und regelmässig das Angebot an Stellen übersteigt<sup>426</sup>.

#### 4.1.1.2.4 Generaldirektion Umwelt (DG XI)

Für die gemeinschaftliche Umweltpolitik ist die Generaldirektion Umwelt (DG XI) zuständig, die mit dem Beginn der gemeinschaftlichen Umweltpolitik 1973 ins Leben gerufen wurde. Ihr Aufgabengebiet umfasst das gesamte Spektrum der Umweltpolitik, von der Luft- und Wasserverschmutzung, über Abfälle, Atomenergie bis hin zu globalen Umweltfragen wie die Klimaveränderung.<sup>427</sup> Entsprechend der im Vergleich zu anderen Politikbereichen (wie z.B. Landwirtschaft, Industrie, etc.) geringen gemeinschaftlichen Bedeutung der Umweltpolitik sieht sich die DG XI einer ausgeprägten Budgetrestriktion gegenüber. So erhielt und erhält die DG XI nur relativ geringe finanzielle und personelle Ressourcen. Standen der Kommission 1991 insgesamt rund 55 Mrd. ECU<sup>428</sup> zur Verfügung, erhielt die Umweltdirektion davon gerade einmal 0,1 %, d.h. 55 Mio. ECU.<sup>429</sup> Aufgrund des oben erwähnten Informationsdefizites wird der grösste Teil des Geldes für wissenschaftliche Studien zur Vorbereitung von Richtlinienvorschlägen und für die Unterstützung von Umweltschutzorganisationen ausgegeben.<sup>430</sup> Im Übrigen hat die DG XI über den Grossteil des gesamten Umweltbudgets der Kommission keine Kontrollmöglichkeiten, da die DG XII (Forschung) und die DG XVI (Regionalpolitik) über ein grösseres Umweltbudget verfügen als die Umweltdirektion selber.<sup>431</sup>

Erschwerend kommt hinzu, dass sowohl die Gesamthöhe als auch die Verteilung des Budgets relativ fix ist<sup>432</sup>, was eine Aufstockung des Umweltbudgets für die DG XI – selbst wenn sie politisch gewollt wäre – nur in begrenztem Ausmass möglich macht. Deshalb ist davon auszugehen, dass das üblicherweise für Bürokraten unterstellte Ziel der Budgetmaximierung bei den Bürokraten der DG XI nicht in dem Masse verfolgt wird. Den finanziellen Restriktionen entsprechen die personellen

---

<sup>425</sup> Vgl. Spence, David (1997), S. 76. Für Details vgl. Cini, Michelle (1996), S. 121ff.

<sup>426</sup> So nahmen 1993 rund 58.000 Bewerber an einem Auswahlverfahren teil, von denen lediglich 250 (rund 0,4%) eingestellt wurden. Vgl. Cini, Michelle (1996), S. 119, gleiches Beispiel bei Spence, David (1997), S. 73.

<sup>427</sup> Da auch andere DG für bestimmte Aspekte der Umwelt zuständig sind, wäre für eine kohärente Umweltpolitik eine gute Koordinierung der jeweiligen Aktivitäten erforderlich. Diese Koordinierung gelingt jedoch nicht unbedingt. „In fact, several policies initiated by DG XVI [Regionalpolitik] and funded by EC structural funds, actually contributed to the deterioration of the environment and were directly at odds with EC environmental policy.“ Mazey, Sonia / Richardson, Jeremy (1997), S. 185.

<sup>428</sup> 1 ECU = 1 Euro.

<sup>429</sup> Zum Vergleich: Die DG VI (Landwirtschaft) verfügte Anfang der 90er Jahre über mehr als die Hälfte des gesamten Budgets. Vgl. Jachtenfuchs, Markus / Hey, Christian / Strübel, Michael (1993), S. 161, Läufer, Thomas (1994), S. 232.

<sup>430</sup> Vgl. Johnson, Stanley P. / Corcelle, Guy (1995), S. 6.

<sup>431</sup> Vgl. Hey, Christian / Brendle, Uwe (1994), S. 342.

<sup>432</sup> Vgl. Majone, Giandomenico (1996), S. 64.

Restriktionen. So waren von den rund 15.000 Kommissionsbeamten im Jahre 1990 lediglich 150 Beamte in der DG XI beschäftigt<sup>433</sup>, denen ca. 150 externe Sachverständige und Berater zur Seite standen.<sup>434</sup> Im Vergleich zu anderen Generaldirektionen ist die Umweltdirektion damit auch mit Personal relativ schlecht ausgestattet, was viele Unvollkommenheiten der europäischen Umweltpolitik erklärt.<sup>435</sup>

Da die finanziellen und personellen Ressourcen der DG XI sehr knapp sind, kann der Bedarf nach Informationen und Fachwissen, die für die Ausarbeitung eines Richtlinienvorschlages benötigt werden, nur im Ausnahmefall aus eigenen Mitteln durch 'neutrale' (d.h. nicht betroffene) Sachverständige gedeckt werden. Forschungsinstitute, die sich mit Fragen gemeinschaftlicher Umweltpolitik beschäftigen, fehlten Anfang der 90er Jahre.<sup>436</sup> Deshalb ist die DG XI auf das Informationsangebot angewiesen, das ihr von den Interessengruppen angeboten wird: Dies sind in der Regel die betroffenen Industrieverbände, die Umweltverbände und die nationalen Bürokratien der Mitgliedstaaten, die bereits über Erfahrung im Regulierungsbereich verfügen. Das hiermit verbundene Problem ist offensichtlich: Zum einen können die Interessenvertreter und Regierungsvertreter nur die Informationen weitergeben, die ihnen selber zur Verfügung stehen. Zum anderen werden der Kommission nur diejenigen Informationen und das Fachwissen angeboten, die die Interessen des jeweiligen Informationsanbieters schützen. Potentiell nachteilige Informationen werden aller Voraussicht nach zurückgehalten, obwohl u.U. gerade diese Informationen für die Kommission von Interesse wären. Vor dem Hintergrund dieses selektiven und u.U. manipulierten Informationsangebotes ist es für die Kommissionsbeamten kaum möglich, eine effiziente Regulierung anzubieten.

#### 4.1.2 Verhaltensanreize in der Kommission

Aus polit-ökonomischer Perspektive sind *Kommissare* als nationale Politiker zu charakterisieren, die in der Funktion eines gemeinschaftlichen Chefbürokraten („politischer Bürokrat“) einer nationalen Wiederernennungsrestriktion durch die jeweiligen Regierung ihres Mitgliedstaates unterliegen. Da ihr Überleben in der Funktion während einer Amtsperiode in der Praxis gesichert ist, eröffnet dies den Kommissaren einen grossen diskretionären Handlungsspielraum, den sie zur Verfolgung ihrer persönlichen Ziele nutzen können. Allerdings wird dieser diskretionäre Handlungsspielraum dadurch eingeschränkt, dass die Kommissare wiederernannt werden wollen oder zumindest einen attraktiven Posten im politischen System des sie ernennenden Mitgliedstaates erhalten wollen.

---

<sup>433</sup> Zum Vergleich: das deutsche Umweltministerium und das Umweltbundesamt beschäftigten 1989 rund 1000 Bedienstete, das niederländische Umweltministerium etwa 800 Beamte und das amerikanische Bundesumweltamt ca. 15.000 Beamte. Vgl. Pech, Susanne (1994), 257.

<sup>434</sup> Damit hat die DG XI eines der schlechtesten Personalverhältnisse zwischen festen Beamten und externen Beratern in der gesamten Kommission. Vgl. Hey, Christian / Brendle, Uwe (1994), S. 341f., Pech, Susanne (1994), S. 257.

<sup>435</sup> Vgl. Sbragia, Alberta (1996), S. 244, Krämer, Ludwig (1996), S. 913.

<sup>436</sup> Vgl. Krämer, Ludwig (1996), S. 914.

Im Rahmen dieser Arbeit wird deshalb davon ausgegangen, dass sich die **Kommissare erfolgsorientiert** verhalten werden, d.h., sie werden versuchen, den Rat, in dem die Regierungsvertreter der Mitgliedstaaten versammelt sind, zufrieden zu stellen. Dies können die Kommissare dadurch erreichen, indem sie zunächst genau in den Politikfeldern Richtlinienvorschläge von ihren Bürokraten ausarbeiten und vorlegen lassen, die für den Rat von besonderer politischer Bedeutung sind und in denen er eine gemeinschaftliche Regulierung wünscht. Demzufolge ist spätestens mit der Aufforderung des Rates zur Vorlage eines Richtlinienentwurfes damit zu rechnen, dass die Kommission mit der Ausarbeitung eines solchen Vorschlags beginnt, obwohl sie das aufgrund ihres vertraglichen Initiativmonopols nicht müsste. Darüber hinaus ist zu vermuten, dass sich die Richtlinienentwürfe sowohl im Hinblick auf das Ausmass an Umweltpolitik als auch die Auswahl und Ausgestaltung der umweltpolitischen Instrumente soweit an den Interessen des Rates ausrichten, dass ein Vorschlag auch tatsächlich mit der erforderlichen Mehrheit im Rat verabschiedet werden kann. Dabei wird die Kommission versuchen, schon im Vorfeld über die Konsultationen der betroffenen Kreise grössere Probleme für die Mitgliedstaaten und insbesondere für die Industrie und den Handel im Vorfeld zu identifizieren und den Vorschlag entsprechend anzupassen. Diese Vorgehensweise verbessert die Chancen für eine Verabschiedung des Richtlinienvorschlages im Rat, weil davon auszugehen ist, dass gut organisierte Interessengruppen die Ratspolitiker in ihrem Sinne beeinflussen werden. Die Berücksichtigung dieser Partikularinteressen fällt den nationalen Politikern auf Gemeinschaftsebene leichter, weil dort aufgrund der komplexen Rechtsetzungsverfahren und wegen dem Ausschluss der Öffentlichkeit von den Verhandlungen das Verhalten der Politiker durch die nationalen Wähler nicht zu kontrollieren ist. Die Erfolgsorientierung der Kommissare impliziert auch, dass die Kommission im laufenden Rechtsetzungsverfahren ihren Vorschlag lieber den Mehrheitserfordernissen im Rat anpasst, als auf ihrem Vorschlag zu bestehen und darüber die Verabschiedung zu verhindern.

Gelingt es den Kommissaren, die Verabschiedung eines Richtlinienvorschlages zu ermöglichen, wird damit auch sichergestellt, dass die Dienste der Kommission weiter nachgefragt werden, was wiederum den **Einfluss** der Kommission im Ganzen und eines jeden einzelnen Kommissars **steigert**. Darüber hinaus erhält die Kommission durch die Vorlage von Richtlinienvorschlägen, die vom Rat (und vom Parlament) verabschiedet werden, eine Legitimation, die sie nicht über direkte Wahlen durch die Bevölkerung der Gemeinschaft erhält. Insgesamt werden die einzelnen Kommissare die Belange der sie ernennenden Mitgliedstaaten über den gesamten Verhandlungsprozess hinweg im Auge behalten und versuchen, deren politischen Interessen weitestgehend zu schützen, um ihre eigene Wiederernennung nicht zu gefährden. Dieses Verhalten der Kommissare wird umso wahrscheinlicher, je politisch bedeutender der Richtlinienvorschlag für den jeweiligen Mitgliedstaat ist und je näher die eigene Wiederernennung als Kommissar bevorsteht. Für die Berücksichtigung der Interessen des Rates bei der Ausarbeitung und Verhandlung eines Richtlinienvorschlages spricht darüber hinaus auch die Annahme, dass die Kommissare als gemeinschaftliche Chefbürokraten ihren persönlichen Nutzen auch durch Konfliktminimierung („ruhiges Leben“) maximieren wollen. Da das Budget der DG XI relativ starr ist, wird angenommen, dass die Kommissare das üblicherweise für Bürokraten vermutete Ziel der



Budgetmaximierung für die DG XI nur indirekt verfolgen, indem sie versuchen, den Einfluss der Kommission auszuweiten. Über diese Ausweitung der Aufgaben der DG XI haben die Kommissare ein gutes Argument, um eine Aufstockung des Budgets der DG XI zu fordern.

Die *Beamten* der DG XI sind Bürokraten, die aus verschiedenen Gründen einen grossen diskretionären Handlungsspielraum zur Verfolgung ihrer persönlichen Ziele haben. So ist zunächst ihr Überleben in der Funktion gesichert, da sie letztlich nicht zu kündigen sind. Aufgrund der ausgeprägten Budgetrestriktion können nur wenige Mitarbeiter einen Richtlinienvorschlag im Detail begleiten. Da diese Beamten dementsprechend einen deutlichen Informationsvorsprung gegenüber ihren Vorgesetzten haben, kann ihr Verhalten durch diese nur schwer kontrolliert werden, was insbesondere bei komplexen Richtlinienvorschlägen der Fall ist. Eine gewisse Kontrollfunktion wird allerdings durch gut informierte Interessengruppen ausgeübt, was den Handlungsspielraum der Bürokraten wieder etwas einschränkt.

Im Rahmen dieser Arbeit wird davon ausgegangen, dass die Bürokraten ihren persönlichen Nutzen dadurch maximieren, dass sie *Konflikte* mit den Kommissaren im Allgemeinen und „ihrem“ Kommissar im Besonderen *minimieren* („ruhiges Leben“). Deshalb werden sie die deren Interessen bei der Ausarbeitung und Verhandlung des Richtlinienvorschlages weitestgehend berücksichtigen – dies um so mehr, je wichtiger ein Richtlinienvorschlag für den Kommissar bzw. das Kollegium der Kommissare ist. Denn hier hat der zuständige Kommissar einen besonderen Anreiz, das Verhalten der Beamten zu kontrollieren. Entsprechend haben auch die Beamten der DG XI ein Interesse, in ihrer Arbeit die Mehrheitsverhältnisse im Rat derart zu berücksichtigen, dass die Richtlinie auch tatsächlich verabschiedet werden kann. Dies trägt nebenbei auch dazu bei, die Konflikte mit den nationalen Bürokratien und nationalen Politikern zu minimieren.<sup>437</sup> Darüber hinaus ist zu vermuten, dass die Beamten – wie auch die Kommissare – ihren Handlungsspielraum zur *Ausweitung* des *Einflusses* der Gemeinschaft nutzen werden. Denn damit wird auch der Einfluss der Kommission vergrössert, was wiederum auch den ganz persönlichen Einfluss eines Beamten steigert und Möglichkeiten zur Erhöhung des begrenzten Budgets bietet. Die ausgeprägte Budgetrestriktion führt in Verbindung mit dem fehlenden Personal in der DG XI dazu, dass den Beamten die zur Ausarbeitung eines Richtlinienvorschlages erforderlichen Informationen oft nicht zur Verfügung stehen. Folglich sind die Beamten darauf angewiesen, diese Informationen von den Interessengruppen zu beziehen, was ihre grundsätzliche Offenheit gegenüber den Partikularinteressen erklärt. Als Anbieter dieser Informationen treten zum einen die nationalen Bürokratien derjenigen Mitgliedstaaten auf, die bereits über eine entsprechende nationale Regulierung verfügen. Ihr Einfluss auf den Richtlinienentwurf wird voraussichtlich um so grösser sein, je weniger Erfahrungen in dem Politikfeld vorliegen. In so einer Situation ist ebenfalls damit zu rechnen, dass sich die Beamten bei der Ausarbeitung des Richtlinienvorschlages an den bestehenden nationalen Regulierungen orientieren, was – zumindest tendenziell – die Zustimmung dieser Mitgliedstaaten im Rat sichern sollte. Neben den nationalen

---

<sup>437</sup> Vgl. hierzu auch Teil III, Kapitel 4.2.2.

Bürokratien werden bei Richtlinienvorschlägen mit Binnenmarktbezug fachlichen Informationen vor allem von wirtschaftlichen Interessengruppen angeboten. Fehlt der Binnenmarktbezug (z.B. bei reinen Naturschutz – Richtlinien) ist damit zu rechnen, dass vor allem die Umweltschutzverbände die benötigten Informationen anbieten und damit entsprechenden Einfluss nehmen können.

Vor diesem Hintergrund wird im Rahmen dieser Arbeit für die Kommission zusammenfassend von den folgenden Verhaltenshypothesen ausgegangen:

- Je politisch bedeutender ein Richtlinienvorschlag für den Rat ist, desto mehr wird sich die Kommission in ihrem Richtlinienvorschlag im damit angestrebten Ausmass an Umweltpolitik und in der Ausgestaltung des umweltpolitischen Instrumentariums an die Mehrheit im Rat anpassen, um eine Verabschiedung der Richtlinie zu ermöglichen (*Erfolgsorientierung*).
- Als Folge dieser Erfolgsorientierung wird die Kommission bei Richtlinienvorschlägen mit Binnenmarktbezug die schlagkräftig organisierten wirtschaftlichen Interessengruppen stärker berücksichtigen als die Interessen der Umweltschützer. Eine Kooperation mit dem Europäischen Parlament ist nur im Rahmen dessen zu erwarten, was die Verabschiedung im Rat nicht gefährdet.

## **4.2 Rat**

Obwohl die Kommission bei der Verabschiedung einer Richtlinie insbesondere im Hinblick auf die Abstimmungsregel im Rat eine entscheidende Rolle spielt, ist und bleibt der Rat der ultimative Entscheidungsträger der Gemeinschaft. Denn auch wenn das Parlament im Mitentscheidungsverfahren mittlerweile die Möglichkeit hat, die Verabschiedung einer Richtlinie gegen seinen Willen zu blockieren, kann eine Richtlinie gegen den Willen des Rates nicht verabschiedet werden.

### **4.2.1 Handlungsspielraum**

Wenn im Gründungsvertrag vom Rat die Rede ist, dann ist damit der sogenannte Ministerrat gemeint (Kapitel 4.2.1.1). Alle Entscheidungen, die der Ministerrat zu treffen hat, werden inhaltlich durch zwei Gremien vorbereitet: Dies sind zum einen auf einer ersten Stufe die sogenannten Arbeitsgruppen (Kapitel 4.2.1.2.1) und zum anderen auf einer zweiten Stufe der sogenannte Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) (Kapitel 4.2.1.2.2).

#### **4.2.1.1 Ministerrat**

Mit der folgenden Abbildung 13 wird ein kurzer Überblick über die relevanten Bestimmungen des EWGV zum Ministerrat (im Folgenden Rat) gegeben:

Abbildung 13: Relevante Bestimmungen des EWGV (EG 12) bezüglich des Rates

|                   |  |   |
|-------------------|--|---|
| Zusammensetzung   | <ul style="list-style-type: none"> <li>12 Ratsmitglieder: je ein Vertreter jedes Mitgliedstaates auf Ministerebene</li> </ul>  | Art. 146  |
| Ernennung         | <ul style="list-style-type: none"> <li>durch Besetzung des nationalen Ministerpostens</li> </ul>   |   |
| Amtsperiode       | <ul style="list-style-type: none"> <li>Amtsperiode im nationalen Ministerposten</li> </ul>   |   |
| Vorsitz           | <ul style="list-style-type: none"> <li>Mitgliedstaaten rotierend für jeweils 6 Monate</li> </ul>   | Art. 146  |
| Kompetenzen       | <ul style="list-style-type: none"> <li>Entscheidungsbefugnis</li> <li>Übertragung der Durchführungsbefugnisse an die Kommission</li> <li>Andere</li> </ul>   | Art. 145<br>divers  |
| Beschlussfassung: | <ul style="list-style-type: none"> <li><i>Abstimmungsregel:</i> Mehrheit der Mitglieder (7 von 12)</li> <li><i>Ausnahme:</i> qualifizierte Mehrheit (54 von 76), mit folgender <i>Stimmenverteilung:</i><br/>10 Stimmen: D, F, I, GB<br/>8 Stimmen: E<br/>5 Stimmen: B, GR, NL, P<br/>3 Stimmen: DK, IRL<br/>2 Stimmen: L</li> </ul> | Art. 148 Abs. (1)<br>Art. 148 Abs. (2)<br>Art. 148 Abs. (2) |

Quelle: Eigene Darstellung

Der Rat ist das zentrale Entscheidungsorgan der Gemeinschaft. In ihm treten gem. Art. 146 EWGV die jeweils für das zu behandelnde Fachgebiet zuständigen nationalen Minister der Mitgliedstaaten zusammen.<sup>438</sup> Der ‘Rat’ bildet folglich nur die gemeinsame Rechtsform für Tagungen verschiedener Gremien, die je nach fachlichem Beratungsgegenstand in unterschiedlicher personeller Besetzung zusammentreten: So werden beispielsweise die gemeinschaftliche Umweltpolitik von den nationalen Umweltministern im “Umweltrat“, hingegen Themen der Landwirtschaftspolitik durch die nationalen Landwirtschaftsminister im “Landwirtschaftsrat“ behandelt. Die einzige verlagsmässige Voraussetzung für die Mitgliedschaft im jeweiligen Fachrat besteht darin, den zuständigen Ministerposten auf nationaler Regierungsebene für das betreffende Fachgebiet inne zu haben. Eine Absetzung als nationaler Minister bedeutet damit automatisch auch die Amtsenthebung als zuständiges Ratsmitglied. Die Benennung und Amtsenthebung eines Ratsmitgliedes obliegt demnach allein den nationalen Regierungen bzw. Parlamenten bzw. Wählern. Die Ratsmitglieder sind folglich über nationale Wahlen legitimierte Politiker, die einer nationalen Wiederwahlrestriktion unterliegen und deshalb für ihre Funktion auf gemeinschaftlicher Ebene nur indirekt (über die nationalen Wahlen) legitimiert sind.

Zu den im Zusammenhang mit dieser Arbeit wesentlichen *Kompetenzen* des Rates als *Kollektiv* gehören seine *Entscheidungsbefugnisse* im Rechtsetzungsverfahren.<sup>439</sup> Der Rat ist zwar das eigentliche

<sup>438</sup> Mit dem Maastrichter Vertrag können die Mitgliedstaaten auch Vertreter in den Rat schicken, die nicht den Rang eines Ministers bekleiden. Sie müssen lediglich befugt sein, für die nationalen Regierungen verbindlich zu handeln. Vgl. Weindl, Josef (1996), S. 28.

<sup>439</sup> Vgl. Art. 145 EWGV. Dabei ist zu beachten, dass Art. 145 EWGV die Zuständigkeit des Rates unter den Vorbehalt der Massgabe des Vertrages stellt, womit der Rat nur dann tätig werden kann, wenn dies im Vertrag vorgesehen ist.

Rechtsetzungsorgan der Gemeinschaft, aber er kann nur dann tätig werden, wenn die Kommission einen Richtlinienvorschlag vorlegt. Er kann die Kommission zwar auffordern, ihm Vorschläge für neue oder veränderte Richtlinien zu unterbreiten – aber er kann sie nicht dazu zwingen.<sup>440</sup> Darüber hinaus kann der Rat der Kommission die *Durchführung von Vorschriften* übertragen, die der Rat erlassen hat. Wie bereits erwähnt wird die Kommission dabei von den Regierungen und nationalen Administrationen der Mitgliedstaaten durch ein differenziertes System von Ausschüssen kontrolliert, das üblicherweise als ‘Komitologie’ bezeichnet wird. Weitere *Kontrollbefugnisse* gegenüber der Kommission hat der Rat dadurch, dass er die Anzahl der Kommissionsmitglieder ändern kann und einen Antrag auf Amtsenthebung gegen einen einzelnen Kommissar stellen kann – was jedoch, wie bereits erwähnt, bis heute noch nie vorgekommen ist.<sup>441</sup> Und schliesslich besteht ein nachträgliches Kontrollrecht gegenüber der Kommission (gemeinsam mit dem Parlament) bei der Entlastung für die Haushaltsführung. Darüber hinaus sorgt der Rat für die Abstimmung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und stellt auf der Grundlage des Vorentwurfes der Kommission den Haushaltsplan auf. Er ernennt die Mitglieder des Wirtschafts- und Sozialausschusses<sup>442</sup> und des Rechnungshofes, setzt die Vergütungen der Kommission und des Gerichtshofes fest und schliesst Abkommen zwischen der Gemeinschaft und Drittstaaten bzw. Internationalen Organisationen.<sup>443</sup> Entsprechend der Zielsetzung dieser Arbeit stehen die Entscheidungsbefugnisse des Rates im Rechtssetzungsverfahren im Vordergrund der folgenden Ausführungen.

Zu den *Aufgaben* der einzelnen Ratsmitglieder gehört, dass sie an den Beratungen des Rates teilnehmen und rechtsverbindlich für den Mitgliedstaat Beschlüsse fassen können. Die Kommission nimmt auf allen Ebenen an den Beratungen des Rates mit Rederecht teil. Dadurch kann die Kommission ihre Vorschläge erläutern und noch während der Verhandlungen können Kompromisse zwischen dem Rat und der Kommission ausgearbeitet werden, was wie gesehen durchaus im Interesse der Kommission liegt.<sup>444</sup> Im Gegensatz zur Kommission ist das Parlament nicht berechtigt, an den Beratungen des Rates teilzunehmen und kann entsprechend keinen direkten Einfluss auf die Beratungen nehmen. Obwohl der Rat als Gemeinschaftsorgan den Interessen der Gemeinschaft verpflichtet ist, haben die Ratsmitglieder als nationale Stimmenmaximierer einen Anreiz, ihren diskretionären Handlungsspielraum zur Wahrung der nationalen Interessen ihres Mitgliedstaates bzw. ihrer persönlichen Interessen zu nutzen. Dabei ist davon auszugehen, dass der diskretionäre Handlungsspielraum der Ratsmitglieder auf Gemeinschaftsebene vergleichsweise gross ist, weil ihr Verhalten im Rat schwer zu kontrollieren ist: Aufgrund der hohen Informationskosten (Komplexität

---

<sup>440</sup> Vgl. Art. 152 EWGV. Seit dem Maastrichter Vertrag wird dieses Recht auch dem Parlament zugestanden. Vgl. Art. 138b EGV.

<sup>441</sup> Vgl. Art. 157 und 160 EWGV.

<sup>442</sup> Der Wirtschafts- und Sozialausschuss besteht aus insgesamt 189 Vertretern der verschiedenen Gruppen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens. Vgl. Art. 193 EWGV. Er hat lediglich beratende Aufgaben, wobei die Kommission und der Rat in den vertraglich vorgesehen Fällen – auch im Mitentscheidungsverfahren – den Ausschuss anhören müssen. Darüber hinaus stehen dem Ausschuss keine weiteren Rechte zu, weshalb er im Rahmen dieser Arbeit nicht weiter betrachtet wird.

<sup>443</sup> Vgl. Art. 145, 203 Abs. (3), 194, 206 Abs. (4), 154, 228 und 238 EWGV.

<sup>444</sup> Vgl. Teil III, Kapitel 4.1.2.

der Rechtsetzungsverfahren, Ausschluss der Öffentlichkeit von den Verhandlungen, usw.) können die nationalen Wähler das Verhalten ihrer jeweiligen Minister auf Gemeinschaftsebene noch weniger kontrollieren (und entsprechend sanktionieren) als auf nationaler Ebene. Wie schon bei der Kommission erwähnt, kommt hier erschwerend hinzu, dass europäische Medien fehlen, die die Kontrollkosten für die nationalen Wähler senken könnten,<sup>445</sup> und die nationale Medienaufmerksamkeit ist im laufenden Rechtsetzungsverfahrens vergleichsweise gering. Dies liegt zum einen daran, dass die Verhandlungen auf Gemeinschaftsebene grundsätzlich unter Ausschluss der Öffentlichkeit geführt werden, so dass die Medien kaum „Skandale“ aufdecken können, die eine Leserschaft anziehen würden. Zum anderen wird die Medienaufmerksamkeit erst gegen Ende der Verhandlungen eines Richtlinienvorschlages grösser, weil erst dann die Inhalte und die damit für die Betroffenen verbundenen Kosten und Nutzen klarer abzuschätzen sind. *Sanktionsmöglichkeiten* haben im Prinzip nur die nationalen Regierungen und dies nur im Hinblick auf ihre jeweiligen nationalen Vertreter – nicht jedoch auf den Rat als Kollektiv. So könnte eine Regierung ihr Ratsmitglied des nationalen Ministerpostens entheben, um ihn für Fehlverhalten im Rat zu sanktionieren. Es ist jedoch plausibel davon auszugehen, dass dies nur in schwerwiegenden Fällen geschehen wird. Von daher haben die nationalen Politiker einen relativ grossen diskretionären Handlungsspielraum in den Beratungen des Rates.

Der *Vorsitz* wird im Rat rotierend jeweils von einem Mitgliedstaat für sechs Monate (beginnend am 1. Januar und 1. Juli eines Jahres) wahrgenommen.<sup>446</sup> Dabei übernimmt jeweils der Minister des dem Rat vorsitzenden Mitgliedstaates die Präsidentschaft im Rat.<sup>447</sup> Die Aufgabe des Vorsitzes besteht darin, während der Präsidentschaft federführend die Arbeiten des Rates sowie der vorbereitenden Gremien (Arbeitsgruppe und Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV))<sup>448</sup> zu leiten: Er beruft den Rat ein und legt – politisch bedeutsam – die Tagesordnungen der Ratssitzungen fest. Darüber hinaus leitet er die Sitzungen und entscheidet über den Zeitpunkt der Abstimmung, ohne dabei jedoch ein besonderes Stimmgewicht zu haben.<sup>449</sup> In allen Arbeiten wird der Vorsitz vom Generalsekretariat des Rates unterstützt.<sup>450</sup> Dabei ist der Vorsitz in der Erfüllung seiner Aufgaben zu Neutralität und Unparteilichkeit verpflichtet.<sup>451</sup> Der Erfahrung nach kann der Vorsitz aber dennoch „sein Halbjahr“ zu

<sup>445</sup> Vgl. Teil III, Kapitel 4.1.1.1, Fussnote 394.

<sup>446</sup> Die Reihenfolge ist im Art. 146 EWGV festgelegt.

<sup>447</sup> Der den Rat präsidierende Mitgliedstaat hat während seines Vorsitzes zwei Vertreter im Rat: einen, der die Präsidentschaft repräsentiert und einen zweiten, der der nationalen Delegation vorsitzt. Vgl. Wurzel, Rüdiger K. W. (1996), S. 76.

<sup>448</sup> Vgl. Teil III: Kapitel 4.2.1.2.1 (Arbeitsgruppe) und Kapitel 4.2.1.2.2 (AStV).

<sup>449</sup> Vgl. Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union (1997), S. 12, Wallace, Helen (1985), S. 15, Beutler, Bengt / Bieber, Roland / Pipkorn, Jörn / Streil, Jochen (1993), S. 134; Art. 147, Art. 1, 5, 7, 15 GO. Die weiteren Aufgaben des Vorsitzes werden sowohl durch die Geschäftsordnung des Rates als auch durch die herrschende Praxis festgelegt. Vgl. Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union (1997), S. 4. Für eine ausführliche Darstellung der Struktur und der Funktionen des Vorsitzes vgl. z.B. Kirchner, Emil Joseph (1992), S. 73ff., Wallace, Helen (1985), S. 10ff.

<sup>450</sup> Zu den Aufgaben des Generalsekretariats gehört vor allem die verwaltungsmässige Vorbereitung der Ratstagungen. Hierzu gehört z.B. die Organisation der Räume, der Dolmetscher, der notwendigen Übersetzungen der Arbeitsdokumente usw. Vgl. Borchardt, Klaus-Dieter (1996), S. 98. Neben diesen rein organisatorischen Arbeiten hat das Generalsekretariat mehr und mehr die Funktion eines Beraters des Vorsitzes übernommen. Vgl. Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union (1997), S. 6f.

<sup>451</sup> Vgl. z.B. Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union (1997), S. 5.

einem grossen Teil nach seinen nationalen Präferenzen gestalten.<sup>452</sup> So legt die Präsidentschaft zu Beginn ihrer Amtszeit die Arbeitsschwerpunkte für ihr Halbjahr fest. Geraten die Beratungen im Rat (z.B. über einen Richtlinienvorschlag) ins Stocken, übernimmt der Vorsitz eine neutrale Vermittlerrolle. Durch die Vorlage von Kompromisspapieren, die weder seine eigenen Präferenzen noch die eines anderen Mitgliedstaates bevorzugen sollen, wird der Vorsitz versuchen, eine Einigung herbeizuführen. Hierbei sind politische Entscheidungen für den Vorsitz unvermeidlich.<sup>453</sup> Die Vermittlerrolle zwingt den Vorsitz nicht selten „to compromise their own national and regulatory traditions for European Compromise solutions if they want to see certain proposals adopted during their Presidency.“<sup>454</sup> Durch den Ratsvorsitz gewinnen die jeweiligen Mitgliedstaaten an politischer Bedeutung und werden in der Weltöffentlichkeit aufgewertet. Dabei versuchen vor allem die kleineren Mitgliedstaaten, sich gegenüber den grösseren Mitgliedstaaten zu profilieren.<sup>455</sup> Erfahrungsgemäss versuchen alle Ratsvorsitzenden, möglichst bedeutsame Beschlüsse herbeizuführen, um mit diesen aussenpolitischen Erfolgen nationale Wählerstimmen zu gewinnen.<sup>456</sup>

Im Anschluss an die Beratungen kommt es zur *Beschlussfassung* im Rat. Der Vertrag sieht als Regelfall eigentlich eine Abstimmung mit einfacher Mehrheit vor, bei der jeder Mitgliedstaat eine Stimme hat. Mittlerweile sieht die Praxis aber so aus, dass überwiegend Vorschriften zur Anwendung kommen, die eine qualifizierte Mehrheit erfordern. Zur Berechnung der qualifizierten Mehrheit werden die Stimmen der einzelnen Mitgliedstaaten nach Bevölkerungszahl und Wirtschaftskraft wie folgt gewichtet (EG 12):<sup>457</sup>

- Deutschland, Frankreich, Italien und Grossbritannien jeweils 10 Stimmen,
- Spanien 8 Stimmen,
- Belgien, Griechenland, Niederlande und Portugal jeweils 5 Stimmen,
- Dänemark und Irland jeweils 3 Stimmen sowie
- Luxemburg mit 2 Stimmen.

---

<sup>452</sup> Vgl. Sbragia, Alberta (1996), S. 247.

<sup>453</sup> Vgl. Wallace, Helen (1985), S. 15, Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union (1997), S. 5.

<sup>454</sup> Wurzel, Rüdiger K. W. (1996), S. 75.

<sup>455</sup> Vgl. Borchardt, Klaus-Dieter (1996), S. 94.

<sup>456</sup> Vgl. Schloh, Bernhard (1996), S. 135. „The holder of the Presidency is under considerable pressure to achieve major successes. This pressure is from other Member States and the EU institutions, but also from (national and European) interest groups and the media, which usually take strong interest.“ Wurzel, Rüdiger K. W. (1996), S. 76. Den meisten Präsidentschaften gelingt es, zwischen sechs und acht Dossiers abzuschliessen. Vgl. Wurzel, Rüdiger K. W. (1996), S. 76.

<sup>457</sup> Vgl. Beutler, Bengt / Bieber, Roland / Pipkorn, Jörn / Streil, Jochen (1993), S. 135.

Bei der obigen Stimmenverteilung sind für eine qualifizierte Mehrheit 54 Stimmen der insgesamt 76 Stimmen erforderlich.<sup>458</sup> Erfahrungsgemäss ist aber der Rat – wie auch die Kommission – bemüht, einen grösstmöglichen Konsens zu erreichen. Ist für eine Beschlussfassung Einstimmigkeit erforderlich (z.B. bei einer Beschlussfassung gegen den Willen der Kommission), so steht eine Stimmenthaltung dem Zustandekommen eines Ratsbeschlusses nicht im Wege.

#### **4.2.1.2 Organisation und Arbeitsweise**

Wie bereits erwähnt, werden die Beratungen des Rates über einen Richtlinienvorschlag der Kommission inhaltlich durch die vorbereitenden Gremien, d.h. die Arbeitsgruppen und den zuständigen Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV oder auch COREPER), vorbereitet.

##### **4.2.1.2.1 Arbeitsgruppen**

Die Arbeitsgruppen bilden die erste Stufe der Beratungen über einen Richtlinienvorschlag der Kommission im Rat. Hier treten die für den jeweiligen Beratungsgegenstand zuständigen Vertreter der nationalen Administrationen, d.h. die nationalen Bürokraten, zusammen, die üblicherweise von der Kommission bereits als nationale Experten in der Ausarbeitungsphase des Richtlinienvorschlages konsultiert wurden.<sup>459</sup> Dabei gibt es mittlerweile über 100 ständige Arbeitsgruppen, die auf unterschiedliche Fachgebiete spezialisiert sind. So werden beispielsweise Umweltthemen in der Umweltgruppe beraten. Die Zusammensetzung dieser Umweltgruppe und die Grösse der nationalen Delegationen variiert dann je nach dem zu beratenden Fachgebiet und dessen Bedeutung. Die Ernennung und Absetzung der nationalen Bürokraten, die den Mitgliedstaat in der Arbeitsgruppe vertreten, obliegt allein den Mitgliedstaaten.<sup>460</sup> Üblicherweise bleiben die einmal benannten Bürokraten aber bis zur Verabschiedung der Richtlinie in der zuständigen Arbeitsgruppe. Vertragliche Voraussetzungen für die Ernennung der Mitglieder der Arbeitsgruppe gibt es nicht – in der Praxis werden jedoch die nationalen Bürokraten entsendet, die sowohl das nötige Fachwissen als auch das nötige Verhandlungsgeschick haben, um die Interessen ihres Mitgliedstaates in den Verhandlungen zu schützen.<sup>461</sup> Den Vorsitz übernimmt – mit denselben Aufgaben wie auf der Ministerebene (Festlegung

---

<sup>458</sup> Vgl. Art. 148 EWGV. Durch den Beitritt von Finnland, Österreich, Schweden zum 1. Januar 1995 haben sich die Mehrheitsverhältnisse verändert. Finnland hat 3 Stimmen und Österreich sowie Schweden haben jeweils 4 Stimmen erhalten, was die Gesamtstimmenzahl von 76 auf 87 erhöht. Für eine qualifizierte Mehrheit sind nunmehr 62 Stimmen erforderlich. Vgl. Art. 148 Abs. (2) EGV.

<sup>459</sup> Für eine Diskussion der Rolle der nationalen Administrationen im Entscheidungsprozess der Gemeinschaft vgl. Kassim, Hussein / Wright, Vincent (1991), S. 832ff.

<sup>460</sup> Vgl. Mentler, Michael (1996), S. 75.

<sup>461</sup> Darüber hinaus sind auch gute Sprachkenntnisse wichtig, weil viele Dokumente nur in Englisch und Französisch vorliegen und die Beratungen nicht in alle Sprachen übersetzt werden können. Vor allem laufen informellen Beratungen, die z.T. noch wichtiger als die formellen Sitzungen sind, in Englisch und Französisch. Vgl. González Sánchez, Enrique (1992), S. 392f.

der Tagesordnung, Einberufung und Leitung der Beratungen etc.) – grundsätzlich der Vertreter des Mitgliedstaates, der auch im Rat den Vorsitz innehat<sup>462</sup>.

Die *Aufgabe* der fachlich spezialisierten *Gruppe* besteht als Kollektiv darin, erste Positionen der Mitgliedstaaten in Bezug auf den Richtlinienvorschlag abzustecken und eine grösstmögliche Annäherung der nationalen Positionen zu erreichen.<sup>463</sup> Dazu gehen die Delegierten den Vorschlag minutiös Punkt für Punkt durch, stellen ihre Standpunkte gegenüber und versuchen, bestehende Probleme auf grundlegende Fragen zur reduzieren. Dabei werden möglichst viele technische Detailfragen geklärt, da auf dieser Beratungsebene das technische Fachwissen der nationalen Bürokraten gefragt ist.<sup>464</sup> Fragen, die politische Aspekte des Richtlinienvorschlages betreffen oder für die keine Einigung erzielt werden kann, werden zur Beratung an die nächste Stufe, den AStV, verwiesen.<sup>465</sup> Zu den *Aufgaben* der *nationalen Bürokraten* gehört es, die Interessen des Mitgliedstaates in den Beratungen zu dem entsprechenden Richtlinienvorschlag zu wahren, was durchaus auch einen Beitrag zu ihrer persönlichen Nutzenmaximierung leisten kann.<sup>466</sup> Dabei handeln die Bürokraten als Vertreter der Regierungen und sind an die Weisungen ihrer Regierungen gebunden. Im Gegensatz zu den inhaltlichen Vorgaben kann die Verhandlungsstrategie aber vom Delegierten selber gewählt werden.<sup>467</sup> Dabei hängt die erfolgreiche Verteidigung der nationalen Interessen nicht selten von der effektiven Integration des nationalen Vertreters in der Gruppe ab.<sup>468</sup> An den Beratungen nehmen – neben Vertretern des Generalsekretariats des Rates und des AStV – auch die zuständigen Kommissionsbeamten teil, um den Vorschlag und die Haltung der Kommission zu erläutern und gegebenenfalls zu verteidigen.<sup>469</sup> Das Parlament ist nicht berechtigt, an den Gruppenberatungen teilzunehmen und kann folglich keine Kontrollfunktionen ausüben. Da zudem die Beratungen nicht öffentlich sind, können auch die Medien keine Kontrollfunktion wahrnehmen. Wieder sind es die nationalen Regierungen, die allein in der Lage sind, die Vertreter in diesem Gremium durch Absetzung zu sanktionieren. Da die Absetzung eines Bürokraten für das betreffende Land grundsätzlich keine so erheblichen Konsequenzen hat wie die Absetzung eines Ministers, ist davon auszugehen, dass die

---

<sup>462</sup> Vgl. Art. 19 Abs. (3) GO des Rates, Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union (1997), S. 41.

<sup>463</sup> Schätzungen gehen davon aus, dass de facto rund 70 % eines Beschlusses bereits auf der Ebene der Arbeitsgruppen gefällt werden. Vgl. z.B. Edwards, Geoffrey (1996), S. 136. Dies liegt wohl auch daran, dass mittlerweile viele Rechtsakte der Gemeinschaft sehr technisch sind und folglich auf der Ebene mit dem grössten Fachwissen verhandelt werden - der Arbeitsgruppe.

<sup>464</sup> Vgl. Schloh, Bernhard (1996), S. 142, Cini, Michelle (1996), S. 169, Mentler, Michael (1996), S. 74 und 105f., Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union (1997), S. 16f. „Le débat au niveau inférieur a un caractère plutôt technique, tandis qu’au niveau supérieur ce sont les composantes politiques qui l’emportent. Le débat au niveau des groupes de travail a, cependant, une importance considérable, étant donné que c’est très souvent à ce niveau qu’on se met d’accord sur l’ensemble du contenu des propositions de la Commission ou, au moins, sur la plus grande partie des celles-ci.“ González Sánchez, Enrique (1992), S. 391.

<sup>465</sup> Vgl. Dashwood, Alan (1995), S. 126.

<sup>466</sup> Vgl. hierzu Teil III, Kapitel 4.2.2.

<sup>467</sup> Zu den üblichen Verhandlungsstrategien vgl. González Sánchez, Enrique (1992), S. 395ff.

<sup>468</sup> „Cette véritable intégration est très souvent le résultat de l’établissement de liens d’amitié avec tous les participants aux travaux du groupe et de la participation active du délégué national à tous les travaux. (...) C’est justement la «qualité» du représentant national qui peut très souvent modifier le «poids réel» de son pays à l’intérieur de la Communauté.“ González Sánchez, Enrique (1992), S. 393.

<sup>469</sup> Vgl. Mentler, Michael (1996), S. 105.



Drohung einer Absetzung relativ wirksam ist, zumal die Ständigen Vertreter, die in engem Kontakt mit den nationalen Administrationen stehen, das Verhalten der nationalen Bürokraten in den Beratungen kontrollieren und Bericht erstatten können. Vor diesem Hintergrund ist der diskretionäre Handlungsspielraum der Gruppenmitglieder trotz ihres Informationsvorsprunges relativ begrenzt.

Eine rechtsgültige *Beschlussfassung* für den Rat kann auf der Ebene der Arbeitsgruppe nicht erfolgen, da hierzu nur der Ministerrat berechtigt ist. Die Verhandlungen werden nach dem Ermessen des Vorsitzes beendet und mit einem zusammenfassenden Bericht an den AStV weitergeleitet.<sup>470</sup>

#### **4.2.1.2.2 Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV)**

Die Mitglieder des Rates befinden sich gewöhnlich weit ab von Brüssel in den nationalen Hauptstädten. Um dennoch die Aufgaben am Sitz der Gemeinschaftsorgane kontinuierlich wahrnehmen zu können und täglich präsent zu sein, sind die sogenannten *Ständigen Vertretungen* der Mitgliedstaaten in Brüssel eingerichtet worden. Ihnen steht ein Ständiger Vertreter als nationaler Statthalter im Range eines Botschafters vor, der als Bindeglied zwischen den Gemeinschaftsorganen und den nationalen Regierungen fungiert.<sup>471</sup> Er ist darüber hinaus Mitglied im Ausschuss der Ständigen Vertreter.

Der *Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV)*, der auch als COREPER ('Comité des Représentants Permanents') bezeichnet wird, versammelt alle Ständigen Vertreter sowie deren Stellvertreter. Die Ernennung und Absetzung der Ständigen Vertreter liegt ausschliesslich in der Kompetenz der jeweiligen nationalen Regierung, wobei die Entscheidung üblicherweise auf höchster Ebene in der Regierung getroffen wird.<sup>472</sup> Als Voraussetzung für die Benennung als Ständiger Vertreter gilt in der Praxis: langjährige diplomatische Erfahrung, umfassende Kenntnisse der Europäischen Integration, grosse persönliche Autorität sowie Vertrauen zwischen Ständigem Vertreter und der Regierung. In allen Mitgliedstaaten wird der Posten des Ständigen Vertreters als einer der wichtigsten Posten im diplomatischen Dienst angesehen. Üblicherweise wird die Funktion des Ständigen Vertreters über fünf bis sieben Jahre ausgeübt und für die Amtszeit als Ständiger Vertreter dauert dann auch die Mitgliedschaft im AStV. Dabei geniessen die Ständigen Vertreter und die Mitglieder ihrer Mission die üblichen diplomatischen Vorrechte und Befreiungen.<sup>473</sup>

Der AStV hat gem. Art. 151 EWGV als Kollektiv die *Aufgabe*, die Arbeiten des Rates vorzubereiten und ihm vom Rat übertragene Aufgaben auszuführen. Im Zusammenhang mit den Beratungen über einen Richtlinienvorschlag kommt dem AStV die Aufgabe zu, die Beratungen des Rates in

---

<sup>470</sup> Vgl. Mentler, Michael (1996), S. 107, Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union (1997), S. 17.

<sup>471</sup> Vgl. Grunwald, Jürgen (1996), S. 37. Zu den Funktionen des Ständigen Vertreters vgl. Zwaan, Jaap W. de (1995), S. 25ff.

<sup>472</sup> Vgl. Mentler, Michael (1996), S. 36 und 41.

<sup>473</sup> Vgl. Zwaan, Jaap W. de (1995), S. 17f., Mentler, Michael (1996), S. 36.

Zusammenarbeit mit den Arbeitsgruppen inhaltlich vorzubereiten. Er bemüht sich, auf seiner Ebene Einvernehmen zu erzielen, so dass er den betreffenden Richtlinienvorschlag dem Rat zur Annahme unterbreiten kann.<sup>474</sup> Hierzu berät der AStV in seinen Sitzungen vor allem über Probleme, für die auf der Ebene der Arbeitsgruppe keine Einigung erlangt werden kann. Sind die Arbeitsgruppen vorwiegend für die Einigung bezüglich technischer Detailfragen zuständig, ist der AStV insbesondere für einen grösstmöglichen Konsens in politischen Aspekten verantwortlich. Dabei sollen die Entscheidungen soweit vorbereitet werden, dass in der Ministerrunde nur noch die wichtigsten politischen Fragen des Richtlinienvorschlages diskutiert werden müssen, für die in den vorbereitenden Gremien keine Einigung erzielt werden konnte. Zur Bewältigung seiner Aufgaben gliedert sich der AStV in zwei Teile: Der AStV Teil I, der sich aus den Stellvertretern der Ständigen Vertreter zusammensetzt, ist für die inhaltliche Vorbereitung in den eher technischen Fachräten wie Umwelt, Binnenmarkt, Energie usw. zuständig.<sup>475</sup> Im AStV Teil II kommen dagegen die Ständigen Vertreter selber zusammen, die für die Vorbereitung der allgemeineren und eher politischen Fachräte verantwortlich sind.<sup>476</sup> Der AStV ist folglich das einzige Gremium im Rat, das nicht für jedes Sachgebiet in unterschiedlicher Zusammensetzung tagt, sondern in gleicher personeller Besetzung unterschiedliche Politikbereiche diskutiert. Zu den Aufgaben der Ständigen Vertreter gehört im Rahmen der Beratungen eines Richtlinienvorschlages im AStV, die nationalen Interessen des Mitgliedstaates zu wahren.<sup>477</sup> Dabei handeln die Ständigen Vertreter grundsätzlich nach den Weisungen ihrer nationalen Regierungen. De facto haben sie aber aufgrund ihrer politischen und persönlichen Autorität die Möglichkeit, von ihren Weisungen abzuweichen und ihren diskretionären Entscheidungsspielraum<sup>478</sup> zu nutzen, um eine Gesamtlösung zu ermöglichen.<sup>479</sup> Da die Ständigen Vertreter über verschiedene Fachbereiche beraten, sind sie als einziges Gremium im Rat in der Lage, fachübergreifende Kompromisse auszuhandeln. Darüber hinaus tragen die allwöchentlichen Treffen der beiden AStV dazu bei, dass sich zwischen den Mitgliedern ein Vertrauensverhältnis aufbaut, das grössere Chancen auf eine erfolgreiche Verhandlung kritischer Punkte ermöglicht als auf der Ebene

---

<sup>474</sup> Vgl. Art. 19 Abs. (1) GO des Rates.

<sup>475</sup> Der AStV Teil I ist für Arbeit und Soziales, Bildung, Binnenmarkt, Energie, Fischerei, Forschung, Fremdenverkehr, Gesundheit, Industrie, Kultur, Landwirtschaft, Telekommunikation, Umwelt, Verbraucherschutz und Verkehr zuständig. Vgl. Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union (1997), S. 19.

<sup>476</sup> Der AStV Teil II ist ganz allgemein für institutionelle Fragen zuständig sowie für die Vorbereitung der Ratstagungen in Bezug auf allgemeine Angelegenheiten, Entwicklung, Haushalt, Justiz und Inneres sowie Wirtschaft und Finanzen. Vgl. Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union (1997), S. 18.

<sup>477</sup> Darüber hinaus stehen die Ständigen Vertreter in den Sitzungen des Ministerrates dem jeweiligen Minister als Berater zur Seite. Vgl. Zwaan, Jaap W. de (1995), S. 42.

<sup>478</sup> „There can be many causes for this: the dossiers are too technical for outsiders, instructions from their home office are weak or arrive too late, they have acquired their own position as spiders in the Brussels web, nothing can be done without scope for negotiation, the minister is too busy on other things, or the national capital is just ‘a long way off’. And, thirdly, the members of the auxiliary bodies do not operate in the isolated context of the Council, let alone a national context, but are subject to all kinds of cross pressures.“ Schendelen, M.P.C.M. van (1996), S. 543.

<sup>479</sup> Vgl. Keene, Alistair (1997), S. 10, Mentler, Michael (1996), S. 44. Vor diesem Hintergrund haben die Ständigen Vertreter den Spitznamen ‘Ständige Verräter’ bekommen. Vgl. Edwards, Geoffrey (1996), S. 137, Mentler, Michael (1996), S. 109.

der Minister.<sup>480</sup> An den Beratungen des AStV nimmt – neben den Vertretern des Generalsekretariates – ebenfalls die Kommission teil.<sup>481</sup> Dem Parlament ist der Zugang zu den Sitzungen verwehrt, so dass es die Beratungen nur aus dem Hintergrund beobachten kann.<sup>482</sup> Da die Beratungen nicht öffentlich sind, können die Medien auch hier keine Kontrollfunktion wahrnehmen.<sup>483</sup> Sanktionsmöglichkeiten haben wiederum nur die nationalen Regierungen.

Den *Vorsitz* im AStV übernimmt der Vertreter des Mitgliedstaates, der den Vorsitz im Rat hat.<sup>484</sup> Seine Aufgabe besteht – analog zum Vorsitz im Rat – darin, die Sitzungen zu leiten und vor allem als neutraler und unparteiischer Vermittler für eine Annäherung der Mitgliedstaaten in strittigen Fragen zu sorgen und entsprechende Kompromissvorschläge zu unterbreiten.<sup>485</sup> Unklare Punkte – v.a. technischer Art – können dabei vom Vorsitz zur Klärung auch wieder in die Arbeitsgruppe verwiesen werden. Allein die Präsidentschaft entscheidet, ob ein Richtlinienvorschlag für eine Beratung bzw. Entscheidung im Rat reif ist oder noch weitere Beratungen auf der Ebene des AStV stattfinden sollen.<sup>486</sup> Üblicherweise kommt es im AStV zu keinen umfangreichen Formulierungsarbeiten. Sollte eine Umformulierung des Textes die Beratungen erleichtern, wird der Vorsitz in Zusammenarbeit mit dem Generalsekretariat den Text neu fassen.<sup>487</sup> In der Praxis möchten nicht nur die Minister, sondern auch die Präsidenten des AStV ihre Amtsperiode mit besonderen Fortschritten in wichtigen Fragen krönen. Das führt nicht selten dazu, dass es zu Differenzen zwischen dem Vorsitzenden des AStV und dem nationalen Delegationsleiter kommt.<sup>488</sup>

Wie schon den Arbeitsgruppen fehlt auch dem AStV eine formale *Beschlussfassungsbefugnis* für den Rat. Dennoch kommt den Ständigen Vertretern und ihren Stellvertretern – wie bereits erwähnt – im Entscheidungsprozess innerhalb des Rates eine Schlüsselrolle zu. Schätzungen gehen davon aus, dass ein Beschluss zu 70% auf der Ebene der Arbeitsgruppe fällt, 15 – 20% auf der Ebene des AStV und

---

<sup>480</sup> „Ambassadors are renowned for playing one area of policy off another, finding overarching compromise quite impossible for single issue officials. Since they deal with each other every week of the year, the ambassadors get to know each other quite well and can often find solutions more easily than unacquainted politicians. The level of trust between Coreper members is cited as a key element in the compromises the body can find, and also imbues in them a shared sense of responsibility towards the success of European integration.“ Keene, Alistair (1997), S. 11.

<sup>481</sup> Vgl. Schloh, Bernhard (1996), S. 142, ausführlicher Mentler, Michael (1996), S. 70ff.

<sup>482</sup> Vgl. Keene, Alistair (1997), S. 11.

<sup>483</sup> Der Rat hat lehnt es ab, Presseberichte über die Tagungen des AStV zu veröffentlichen. Vgl. Mentler, Michael (1996), S. 92.

<sup>484</sup> Vgl. Art. 19 Abs. (3) GO des Rates, Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union (1997), S. 41. Die Unparteilichkeit des Vorsitzes kommt darin zum Ausdruck, dass der Vorsitzende die Leitung seiner nationalen Delegation nicht selber wahrnimmt. Vgl. Mentler, Michael (1996), S. 68.

<sup>485</sup> Vgl. Keene, Alistair (1997), S. 11, Mentler, Michael (1996), S. 67f.

<sup>486</sup> Vgl. Mentler, Michael (1996), S. 110f., Edwards, Geoffrey (1996), S. 136.

<sup>487</sup> Vgl. Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union (1997), S. 21.

<sup>488</sup> Es kann aber durchaus auch das Gegenteil passieren, dass sich nämlich die eigene Delegation - aus persönlicher Verbundenheit mit dem Vorsitzen - um eine Einigung bemüht und die nationalen Interessen in den Hintergrund geraten. Vgl. Mentler, Michael (1996), S. 68. „Conflicts, particularly between COREPER representatives and the policy divisions of their national ministries, are not uncommon during a Presidency. One COREPER representative even stated that he had more problems with his own government on particular dossiers than with other Member States (interview 1993).“ Wurzel, Rüdiger K. W. (1996), S. 76.

lediglich 10 – 15% von den Ministern selber im Rat entschieden werden.<sup>489</sup> In der Regel werden Punkte, in denen auf der Ebene der Arbeitsgruppe oder des AStV Einigkeit bzw. der grösstmögliche Konsens besteht, vom Rat ohne Diskussion beschlossen.<sup>490</sup>

#### 4.2.2 Verhaltensanreize im Rat

Die *Ratsmitglieder* sind nationale Regierungspolitiker, die als nationale Stimmenmaximierer bzw. „Mehrheitssicherer“ einer nationalen Wiederwahlrestriktion unterliegen. Als eigennützige Individuen verfolgen sie das Ziel, in ihrer Funktion als nationales Regierungsmitglied zu überleben, das ihnen sowohl die Mitgliedschaft im Rat als auch die Verfolgung weiterer persönlicher Ziele erlaubt.

Im Rahmen dieser Arbeit wird davon ausgegangen, dass die Ratsmitglieder zur Sicherung ihrer nationalen Ministerposten versuchen werden, den jeweiligen *nationalen Regulierungsstand* (bzw. die geplanten nationalen Regulierungen), der das Gleichgewicht auf dem nationalen politischen Markt darstellt, auf die Gemeinschaftsebene zu *übertragen*. Denn je besser ihnen das gelingt, desto niedriger fallen die nationalen Anpassungskosten für die Umsetzung der gemeinschaftlichen Richtlinie aus und umso geringer werden voraussichtlich die Stimmenverluste bei den nationalen Wählern sein. Grundsätzlich richten stimmenmaximierende Politiker das Ausmass an Umweltpolitik an der Nachfrage nach derselben aus. Bei der Auswahl und Ausgestaltung der umweltpolitischen Instrumente bevorzugen Politiker Instrumente, deren Nutzen für den Wähler bzw. die relevanten Interessengruppen direkt erkennbar ist und gleichzeitig einem Politiker direkt zugerechnet werden können, wohingegen die Kosten dieser Massnahmen unmerklich auf viele verteilt werden. Diese Anforderungen erfüllen üblicherweise ordnungsrechtliche Instrumente, die mit staatlichen Zwangsmitteln den Handlungsspielraum der umweltschädigenden Akteure einschränken.<sup>491</sup> Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass die Politiker den *Vorsitz* im Rat dazu nutzen werden, möglichst viele politisch bedeutsame Richtlinienentwürfe unter ihrem Vorsitz zum Verhandlungsabschluss zu bringen. Die damit verbundene Medienaufmerksamkeit können sie insbesondere bei innenpolitischen Schwierigkeiten zur nationalen *Stimmenmaximierung* nutzen. Ist das Verhalten der Politiker schon auf nationalen politischen Märkten von den Wählern nur schwer zu kontrollieren<sup>492</sup>, ist die nationale Wiederwahlrestriktion auf Gemeinschaftsebene weiter abgeschwächt. Denn wie bereits mehrfach erwähnt, fallen die Informations- und Kontrollkosten für die nationalen Wähler auf Gemeinschaftsebene deutlich höher aus als auf nationaler Ebene. Vor diesem Hintergrund wird davon ausgegangen, dass der diskretionäre Handlungsspielraum der nationalen Politiker auf

---

<sup>489</sup> Vgl. Hayes-Renshaw, Fiona / Wallace, Helen (1995), S. 562, so auch Edwards, Geoffrey (1996), S. 135 und Mentler, Michael (1996), S. 116 und 139. Mit dem Art. 207 Abs. (1) des Amsterdamer Vertrages kann der AStV Verfahrensbeschlüsse fassen.

<sup>490</sup> Für das genaue Verfahren vgl. z.B. Mentler, Michael (1996), S. 133ff.

<sup>491</sup> Vgl. Teil II, Kapitel 2.2. und Teil III, Kapitel 2. So beispielsweise auch Weck-Hannemann, Hannelore (1994), S. 109.

<sup>492</sup> Vgl. Teil III, Kapitel 2.

Gemeinschaftsebene grösser als auf nationaler Ebene ist. Entsprechend können *Zugeständnisse* an nationale *Partikularinteressen* besser vor den Wählern „versteckt“ werden und sind folglich wahrscheinlicher.

Auch die **nationalen Bürokraten** werden in ihrer Funktion als Mitarbeiter in den nationalen Bürokratien überleben wollen, die ihnen die Mitgliedschaft in der gemeinschaftlichen Arbeitsgruppe und vor allem die Verfolgung weiterer persönlicher Ziele erlaubt. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass ihr Überleben in der Funktion im Prinzip gesichert ist. Dies umso mehr, je ausgeprägter ihr spezifisches Fachwissen bezüglich des Regulierungsinhaltes ist. In solchen Fällen können die nationalen Bürokraten ihren Informationsvorsprung nutzen, um sich der Kontrolle durch ihre Vorgesetzten bzw. die Ständigen Vertreter zu entziehen und ihren diskretionären Handlungsspielraum zur Verfolgung persönlicher Ziele zu nutzen. Eine gewisse Kontrollfunktion wird allerdings auch hier durch gewöhnlich gut informierte Interessengruppen geleistet, was den Handlungsspielraum der Bürokraten wieder etwas einschränkt.<sup>493</sup> Insgesamt ist davon auszugehen, dass der Handlungsspielraum der nationalen Bürokraten in strenger regulierten Mitgliedstaaten grundsätzlich geringer ist, weil dann alle politischen Ebenen besser informiert sind und entsprechend das Verhalten der nationalen Bürokraten leichter kontrolliert werden kann. Wie bereits bei den Kommissionsbeamten ist auch bei den nationalen Bürokraten davon auszugehen, dass sie ihren persönlichen Nutzen dadurch maximieren werden, dass sie **Konflikte** mit ihren Vorgesetzten – und hier vor allem mit „ihrem“ nationalen Minister als obersten Dienstherrn – **minimieren** („ruhiges Leben“). Entsprechend haben sie – wie auch die Ratsmitglieder – ein Interesse daran, den nationalen Regulierungsstand bzw. geplante nationale Massnahmen mit der Richtlinie auf die Gemeinschaftsebene zu übertragen. Dies hat darüber hinaus auch für die Bürokraten den Vorteil, dass auch die Konflikte mit den gut organisierten nationalen Interessengruppen aufgrund der erwartungsgemäss geringen Anpassungskosten minimiert werden. Wie schon die Politiker bevorzugen in der Regel auch Bürokraten den Einsatz ordnungsrechtlicher Instrumente, die ihnen die Verfolgung ihrer persönlichen Ziele erlauben.<sup>494</sup>

Die **Ständigen Vertreter** spielen erfahrungsgemäss eine wichtige Rolle in den Verhandlungen des Rates. Von daher wäre eine Untersuchung ihres Verhaltens interessant und wünschenswert. Im Rahmen dieser Arbeit kann diese Analyse nicht geleistet werden, da Dokumente, die eine Überprüfung des Verhaltens der Ständigen Vertreter in den Ratsverhandlungen zur Verpackungsrichtlinie erlaubt hätten, nicht zur Verfügung standen. Von daher werden an dieser Stelle auch keine Verhaltenshypothesen für die Ständigen Vertreter gebildet.

---

<sup>493</sup> Obwohl die Interessengruppen an den Sitzungen nicht teilnehmen, sind sie dennoch immer wieder in der Lage, Informationen über den Verhandlungsstand in der Arbeitsgruppe zu erlangen.

<sup>494</sup> Vgl. hierzu Teil III, Kapitel 2.

Vor diesem Hintergrund wird im Rahmen dieser Arbeit für den Rat zusammenfassend von den folgenden Verhaltenshypothesen ausgegangen:

- Die Vertreter der Mitgliedstaaten im Rat werden versuchen, ihren jeweiligen nationalen Regulierungsstand im Hinblick auf das Ausmass an Umweltpolitik und die Ausgestaltung der umweltpolitischen Instrumente über die Richtlinie auf die Gemeinschaft zu übertragen.
- Der Ratsvorsitz kann vom Amtsinhaber zur nationalen Stimmenmaximierung genutzt werden.
- Bei Richtlinien mit Binnenmarktbezug werden die Vertreter der Mitgliedstaaten im Rat ihre diskretionären Handlungsspielräume nutzen, um die Interessen der nationalen wirtschaftlichen Interessengruppen zu schützen. Eine Kooperation des Rates mit der Kommission oder dem Europäischen Parlament ist nur dann zu erwarten, wenn diese nachhaltig die Verabschiedung der Richtlinie in der von ihm gewünschten Form gefährden.

## **4.3 Parlament**

Im Vergleich zur Kommission und zum Rat hat das Parlament im Rahmen des Rechtsetzungsverfahrens eine vergleichsweise schwache Position, obwohl es mit dem Mitentscheidungsverfahren erstmals die Verabschiedung einer Richtlinie gegen den Willen des Rates verhindern kann.

### **4.3.1 Handlungsspielraum**

Wenn im Gründungsvertrag vom Europäischen Parlament die Rede ist, dann ist damit das Plenum, d.h. die Versammlung der von den Bürgern der Gemeinschaft gewählten Volksvertreter gemeint (Kapitel 4.3.1.1). Die Beschlüsse des Plenums werden jedoch in den Fraktionen und vor allem in den Ausschüssen vorbereitet (Kapitel 4.3.1.2).

#### 4.3.1.1 Plenum

Die folgende Abbildung 14 gibt einen kurzen Überblick über die wichtigsten vertraglichen Bestimmungen des EWGV zum Europäischen Parlament:

Abbildung 14: Relevante Bestimmungen des EWGV (EG 12) bezüglich des Parlamentes

|                  |  |   |
|------------------|--|---|
| Zusammensetzung  | <ul style="list-style-type: none"><li>• Insgesamt 518 Abgeordnete:<br/>je 81 Abgeordnete: D, F, I und UK<br/>60 Abgeordnete: E<br/>25 Abgeordnete: NL<br/>je 24 Abgeordnete: B, GR, P<br/>16 Abgeordnete: DK<br/>15 Abgeordnete: IRL<br/>6 Abgeordnete: L</li></ul>  | Art. 138 Abs. (2)                         |
| Ernennung        | <ul style="list-style-type: none"><li>• Durch allgemeine und unmittelbare Wahlen in den Mitgliedstaaten</li></ul>  | Art. 138 Abs. (1)                         |
| Amtsperiode      | <ul style="list-style-type: none"><li>• 5 Jahre</li></ul>  | Art. 138                                  |
| Befugnisse       | <ul style="list-style-type: none"><li>• Beratungs- und Kontrollbefugnisse</li><li>• Rechtsetzungsbefugnisse</li><li>• etc.</li></ul>   | Art. 137<br>Art. 149 (u.a.)               |
| Beschlussfassung | <ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Abstimmungsregel</i>: absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen</li><li>• <i>Ausnahme</i>: absolute Mehrheit der Mitglieder (260 von 518)</li><li>• <i>Stimmenverteilung</i>: jeder Abgeordnete hat eine Stimme</li></ul> | Art. 141<br><br>Art. 149 Abs. (2)<br>u.a. |

Quelle: Eigene Darstellung

Bis zum Juni 1994 haben sich im Plenum des Europäischen Parlamentes 518 Abgeordnete versammelt.<sup>495</sup> Die Verteilung der Sitze ist in erster Linie nach der Grösse der Mitgliedstaaten gewichtet, wobei die Bürger der kleineren Mitgliedstaaten ein relativ grösseres Gewicht im Parlament haben.<sup>496</sup> Erst seit 1979 werden die Abgeordneten nicht mehr aus der Mitte der nationalen Parlamente entsandt, sondern direkt von den Bürgern der Gemeinschaft für eine Amtsperiode von fünf Jahren gewählt. Damit ist das Parlament das einzige Gemeinschaftsorgan, das direkt durch die Bürger der Gemeinschaft legitimiert ist.<sup>497</sup> Trotz langjähriger Bemühungen gibt es bis heute noch kein einheitliches Wahlsystem für die Europawahlen, so dass immer noch die jeweiligen nationalen Wahlbestimmungen gelten, die z.T. unterschiedliche Verfahrensregeln für die Aufstellung und Wahl der Kandidaten vorsehen.<sup>498</sup> Üblicherweise sind die Abgeordneten nationale Politiker, deren länderübergreifende Voraussetzungen für die Kandidatur als europäischer Abgeordneter darin bestehen, dass sie weder ein nationales Regierungsamt wahrnehmen, noch Mitglied in der Kommission

<sup>495</sup> Die Zahl der Abgeordneten ist nach den Wahlen im Juni 1994 bis zum Dezember 1994 auf 567 Abgeordnete erhöht worden, um dann mit dem Beitritt von Finnland, Österreich und Schweden seit dem 1. Januar 1995 auf mittlerweile 626 Abgeordnete anzusteigen. Vgl. Art. 138 Abs. (2) EGV. Mit dem Amsterdamer Vertrag wurde in Art. 189 die Zahl der Abgeordneten auf 700 begrenzt.

<sup>496</sup> So vertritt bis Juni 1994 ein deutscher Abgeordneter rund 980.000 Bürgern, wohingegen ein luxemburgischer Abgeordneter lediglich 66.000 Bürger repräsentiert. Folglich ist die Gleichheit der Wählerstimmen in den einzelnen Mitgliedstaaten nicht gewährleistet. Vgl. Westlake, Martin (1994), S. 258.

<sup>497</sup> Vgl. Urff, Winfried von (1994), S. 10f.

<sup>498</sup> Vgl. hierzu ausführlicher Emmert, Frank (1996), S. 77ff., Westlake, Martin (1994), S. 74ff., Jacobs, Francis / Corbett, Richard / Shackleton, Michael (1992), S. 12ff.

sein dürfen.<sup>499</sup> Die Amtszeit eines Abgeordneten endet im Regelfall mit der Wahlperiode oder durch seinen Rücktritt bzw. Tod.<sup>500</sup> Eine Auflösung des gesamten Parlamentes oder die Absetzung eines einzelnen Abgeordneten sind im Vertrag nicht vorgesehen, so dass während einer Amtsperiode das Überleben der Abgeordneten in der Funktion gesichert ist. Dem Parlament steht ein Präsidium vor, das aus einem Präsidenten und 14 Vizepräsidenten besteht. Zu seinen Aufgaben gehört vor allem die organisatorische Leitung der Tagungen des Plenums (Plenarsitzungen).<sup>501</sup>

Dem Parlament stehen vertragsgemäss gewisse Rechtsetzungsbefugnisse im Rechtsetzungsverfahren sowie gem. Art. 137 EWGV die im Vertrag genannten Beratungs- und Kontrollbefugnisse zu.<sup>502</sup> Die Befugnisse des Parlamentes werden durch das Plenum ausgeübt, das sich einmal im Monat für drei bis fünf Tage in Strassburg zu seinen öffentlichen Tagungen zusammenfindet. Im Zuge seiner *Rechtsetzungsbefugnisse* ist das Parlament entsprechend den vorgesehenen Rechtsetzungsverfahren an der Verabschiedung von Rechtsakten zu beteiligen. Die Beratungen über Richtlinienvorschläge gehören zu den wesentlichen Bestandteilen der monatlichen Plenarversammlungen. Die *Beratungsbefugnisse* des Parlamentes umfassen das Recht, ein Problem zu debattieren, sich einen Willen zu bilden und diesen auch zu artikulieren. Dabei ist das Parlament berechtigt, über jede Frage zu beraten, die die Gemeinschaft betrifft, und auch Entschliessungen über derartige Fragen anzunehmen.<sup>503</sup> Da das Parlament lange Zeit die Entscheidungen in den traditionellen Zuständigkeitsgebieten der Gemeinschaft (z.B. Agrar- und Handelspolitik) kaum beeinflussen konnte, haben sich seine Aktivitäten auf andere Politikbereiche verlagert. So greift das Parlament bevorzugt Themen der Sozial-, Entwicklungs- und vor allem der Umweltpolitik auf, womit es sich den Ruf des „Gewissens der Gemeinschaft“ erworben hat. Im Zusammenhang mit der Verwirklichung des Binnenmarktes legt das Parlament grossen Wert auf die Berücksichtigung der sozialen und ökologischen Aspekte.<sup>504</sup> Entsprechend ist das Parlament dafür bekannt, dass es sich für strengere Umweltschutzmassnahmen in der Gemeinschaft einsetzt. Die dem Parlament zustehenden *Kontrollbefugnisse* beschränken sich im Prinzip auf die Kommission, die gewisse Berichts- und Auskunftspflichten gegenüber dem Parlament hat.<sup>505</sup> Das formell bedeutsamste Kontrollinstrument des Parlamentes stellt ein Misstrauensvotum gegen die gesamte Kommission dar, mit dem das Parlament –

---

<sup>499</sup> Hingegen kann ein europäischer Abgeordneter durchaus ein Abgeordnetenmandat im nationalen Parlament wahrnehmen (Doppelmandat). Vgl. Bieber, Roland (1996), S. 154.

<sup>500</sup> Vgl. Art. 8 GO des Europäischen Parlamentes, Akt vom 27. September 1976.

<sup>501</sup> Vgl. zur Zusammensetzung und den Aufgaben des Präsidiums Art. 19 - 22 GO des Parlamentes.

<sup>502</sup> Für die Befugnisse, die dem Parlament nach dem Maastrichter Vertrag zustehen vgl. Beutler, Bengt / Bieber, Roland / Pipkorn, Jörn / Streil, Jochen (1993), S. 116ff., Weindl, Josef (1996), S. 40ff.

<sup>503</sup> Dieses Beratungsrecht kann durch andere Gemeinschaftsorgane nicht einseitig beschnitten werden. Vgl. Beutler, Bengt / Bieber, Roland / Pipkorn, Jörn / Streil, Jochen (1993), S. 116. Art. 47 GO des Parlamentes. In der Praxis sind die Debatten jedoch schlecht besucht, da aufgrund der notwendigen Übersetzung in die 9 Amtssprachen eine direkte politische Auseinandersetzung untereinander kaum möglich ist. Für weitere Gründe der geringen Anwesenheit im Plenum vgl. Westlake, Martin (1994), S. 201ff.

<sup>504</sup> Vgl. Schmuck, Otto (1994), S. 189f., Urff, Winfried von (1994), S. 11, ausführlicher Westlake, Martin (1994), S. 209ff. „The development of Parliament's political agenda must count as one of the most encouraging aspects of the Parliament's evolution, since these constantly espoused themes have not been plucked from the air but are built on, and a direct response to the views and concerns of the European electorate.“ Westlake, Martin (1994), S. 209.

<sup>505</sup> So hat die Kommission beispielsweise dem Parlament gem. Art. 143 EWGV den jährlichen Gesamtbericht vorzulegen.



und nur das Parlament – die Kommission zum Rücktritt zwingen kann. Allerdings haben alle der zehn bis 2001 eingereichten Misstrauensanträge die erforderliche Mehrheit deutlich verfehlt.<sup>506</sup> Darüber hinaus kann das Parlament schriftliche oder mündliche Fragen an die Kommission stellen, die zusammen mit deren Antworten veröffentlicht werden müssen.<sup>507</sup> Gegenüber dem Rat hat das Parlament gemäss EWGV keine entsprechenden Kontrollbefugnisse. Darüber hinaus ist das Parlament an der Verabschiedung des gemeinsamen Haushaltes beteiligt und erteilt der Kommission die Entlastung zur Ausführung des Haushaltsplanes.<sup>508</sup> In der Ausübung ihres Mandates sind die Abgeordneten frei und sind keinesfalls weisungsgebundene Staatenvertreter, was ihnen einen Handlungsspielraum zur Verfolgung ihrer persönlichen Ziele eröffnet.<sup>509</sup>

Die *Beschlussfassung* im Parlament erfolgt im Regelfall mit der absoluten Mehrheit der abgegebenen Stimmen.<sup>510</sup> Bei wichtigen Abstimmungen sieht der Gründungsvertrag allerdings ein höheres Mehrheitserfordernis vor: So erfordert die Ablehnung oder Abänderung des Gemeinsamen Standpunktes im Kooperations– bzw. Mitentscheidungsverfahren die absolute Mehrheit der Mitglieder.<sup>511</sup> Die Erreichung der erforderlichen Mehrheiten ist für das Plenum immer wieder eine Herausforderung, da die Plenarversammlungen äusserst schlecht besucht sind. Wenn die Abgeordneten überhaupt im Plenarsaal auftauchen, dann meist nur zu den Abstimmungen, die von den dazugehörigen Debatten getrennt zu einem feststehenden Termin stattfinden.<sup>512</sup> Hinzu kommt, dass die Abgeordneten ihren Widerspruch gegen die Haltung der Fraktion gerne dadurch zum Ausdruck bringen, dass sie der Abstimmung fernbleiben bzw. sich enthalten. Nicht selten scheitert das Parlament bei der Durchsetzung seiner Interessen im Rechtsetzungsverfahren an den hohen Mehrheitserfordernissen und den Gewohnheiten seiner Abgeordneten.

#### **4.3.1.2 Organisation und Arbeitsweise**

##### **4.3.1.2.1 Fraktionen**

Die wesentlichen Steuerungsfunktionen gehen – ähnlich wie in den nationalen Parlamenten – von den *Fraktionen* aus. Dabei handelt es sich keinesfalls um nationale, sondern um parteipolitische Fraktionen, die sich auf Gemeinschaftsebene zusammenfinden. Sie sind politisch, organisatorisch und

---

<sup>506</sup> Einmalig in der Geschichte der Gemeinschaft ist bis heute der geschlossene (freiwillige) Rücktritt der Kommission am 15. März 1999, nur wenige Wochen vor Ablauf ihrer regulären Amtsperiode. Er wurde jedoch nicht durch ein erfolgreiches Misstrauensvotum, sondern durch die Verweigerung der Entlastung für die Haushaltsführung ausgelöst. Vgl. Beutler, Bengt / Bieber, Roland / Pipkorn, Jörn / Streil, Jochen (2001), S. 142.

<sup>507</sup> Zu den Fragerechten vgl. Art. 40 - 43 GO des Parlamentes.

<sup>508</sup> Zur Verabschiedung des Haushaltes vgl. Art. 203 EWGV, für einen kurzen Überblick über das Verfahren zur Verabschiedung des Haushaltes vgl. z.B. Läufer, Thomas (1994), S. 227ff. Zur Entlastung vgl. Art. 206b EWGV.

<sup>509</sup> Vgl. Art. 2 Geschäftsordnung des Parlamentes. Zu den Abgeordneten vgl. ausführlicher Teil III, Kapitel 4.3.1.2.3.

<sup>510</sup> Vgl. Art. 141 EWGV.

<sup>511</sup> Vgl. Art. 149 Abs. (2) EWGV bzw. Art. 189b Abs. (2) EGV. Für die Absetzung der Kommission im Rahmen des Misstrauensvotums ist sogar eine 2/3 Mehrheit der abgegebenen Stimmen und gleichzeitig eine Mehrheit der Mitglieder erforderlich. Vgl. Art. 144 EWGV.

<sup>512</sup> Vgl. Jacobs, Francis / Corbett, Richard / Shackleton, Michael (1992), S. 156f. Eine Übertragung der Stimme ist nicht erlaubt. Vgl. Jacobs, Francis / Corbett, Richard / Shackleton, Michael (1992), S. 147.

finanziell weitgehend selbständig.<sup>513</sup> Im für diese Arbeit relevanten Parlament von 1989 waren insgesamt acht Fraktionen vertreten. Dabei ist es den „Grünen“ mit ihrem grossen Wahlerfolg erstmals gelungen, eine eigene Fraktion zu bilden. Die Fraktionslandschaft des Parlamentes ist jedoch vor allem durch das Oligopol der Fraktionen der Sozialdemokratischen Partei Europas und der Europäischen Volkspartei geprägt. In diesen beiden Fraktionen haben sich im Parlament von 1989 (1994) über 66% (61%) der Abgeordneten zusammengefunden.<sup>514</sup> Die Fraktionssitzungen finden üblicherweise in der Woche vor der Plenarversammlung statt. Im Unterschied zum Plenum, das in Strassburg tagt, haben die Fraktionen ihren Sitz in Brüssel.<sup>515</sup>

Das Parlament hat den Fraktionen in der Vorbereitung seiner Tätigkeiten eine zentrale Rolle eingeräumt. Es sind die Fraktionen, in denen die eigentliche politische Willensbildung des Parlamentes stattfindet.<sup>516</sup> Darüber hinaus bestimmen die Fraktionen über die Verfahrensregeln der Kandidatenaufstellung und Wahl aller wichtigen Führungspositionen, die innerhalb des Parlamentes zu vergeben sind.<sup>517</sup> So ist im Zusammenhang mit den Rechtsetzungsbefugnissen v.a. die Besetzung der Ausschüsse von Bedeutung, in denen der grösste Teil der parlamentarischen Arbeit im Rechtsetzungsverfahren geleistet wird. Die Fraktionen bestimmen über die Mitglieder, den Vorsitz und die Berichterstatter, die für einen bestimmten Richtlinienvorschlag zuständig sind.<sup>518</sup> Darüber hinaus können sie die Tagesordnung verändern und Debatten über Themen ihrer Wahl initiieren. Dabei haben die Standpunkte der europäischen Fraktionen jedoch selten die Prägnanz nationaler Fraktionen. Dies wohl schon deshalb, weil ein politischer Unterbau der Fraktionen – europäische Parteien – nicht oder nur rudimentär vorhanden ist.<sup>519</sup>

Gemeinsam verfügen die Mitglieder der beiden grossen Fraktionen bei den *Abstimmungen* über die absolute Mehrheit im Parlament, die zur Ausübung der weitergehenden Rechte des Parlaments erforderlich ist (z.B. für die Abänderung des Gemeinsamen Standpunktes des Rates).<sup>520</sup>

---

<sup>513</sup> Vgl. Borchardt, Klaus-Dieter (1996), S. 115, Bieber, Roland (1996), S. 160.

<sup>514</sup> Vgl. Jacobs, Francis / Corbett, Richard / Shackleton, Michael (1992), S. 60, Westlake, Martin (1994), S. 224.

<sup>515</sup> Vgl. Jacobs, Francis / Corbett, Richard / Shackleton, Michael (1992), S. 117.

<sup>516</sup> Vgl. Beutler, Bengt / Bieber, Roland / Pipkorn, Jörn / Streil, Jochen (1993), S. 124f., Bieber, Roland (1996), S. 159. Voraussetzungen für die Bildung einer Fraktion in Art. 26 GO. Vgl. Beutler, Bengt / Bieber, Roland / Pipkorn, Jörn / Streil, Jochen (1993), S. 124.

<sup>517</sup> Vgl. Jacobs, Francis / Corbett, Richard / Shackleton, Michael (1992), S. 56, Westlake, Martin (1994), S. 189. Zu den Leitungsgremien des Parlaments gehört vor allem der Präsident mit seinem Präsidium. Vgl. zu den Führungsstrukturen des Parlamentes Jacobs, Francis / Corbett, Richard / Shackleton, Michael (1992), S. 88ff.

<sup>518</sup> Vgl. hierzu Teil III, Kapitel 4.3.1.2.2.

<sup>519</sup> Vgl. Beutler, Bengt / Bieber, Roland / Pipkorn, Jörn / Streil, Jochen (1993), S. 124f., Bieber, Roland (1996), S. 159. Als Vorläufer europäischer Parteien können die Europäischen Parteizusammenschlüsse dienen. Vgl. hierzu ausführlicher Schmuck, Otto (1994a), S. 162ff.

<sup>520</sup> Da es im Parlament im Prinzip keinen Fraktionszwang gibt, haben die beiden grossen Fraktionen bei Abstimmungen immer wieder Schwierigkeiten, die erforderlichen Stimmen zusammen zu bringen. Vgl. zum Fraktionszwang Teil III, Kapitel 4.3.1.2.3.

Von daher lassen die vertraglichen Mehrheitserfordernisse den beiden grossen Fraktionen im Prinzip keine andere Wahl, als eng zusammen arbeiten. Dabei sind beide Fraktionen erfahrungsgemäss daran interessiert, einen möglichst breiten Konsens herzustellen.<sup>521</sup>

#### 4.3.1.2.2 Ausschüsse

Im Rahmen des Rechtsetzungsverfahrens zur Verabschiedung einer Richtlinie werden die Beschlüsse des Parlaments wie vertraglich vorgesehen vom Plenum der Abgeordneten in Strassburg getroffen. Die wesentliche Arbeit zur Vorbereitung dieser Beschlüsse wird aber nicht im Plenum, sondern von fachlich spezialisierten Ausschüssen des Parlamentes geleistet.<sup>522</sup> Dabei ist jedes Mitglied des Parlaments volles Mitglied in mindestens einem der Ausschüsse und Stellvertreter in einem weiteren Ausschuss.<sup>523</sup> Bezüglich der Verfahrensregeln zur Kandidatenaufstellung und Wahl haben sich die Fraktionen darauf verständigt, dass die Zusammensetzung der verschiedenen Ausschüsse sowohl die politische als auch die mitgliedstaatliche Zusammensetzung des Plenums widerspiegeln soll. Die Benennung der Kandidaten durch die Fraktionen bemisst sich nach der Anzahl der der Fraktion zustehenden Ausschussplätze sowie den Wünschen und dem Fachwissen der Kandidaten.<sup>524</sup> Die Benennung der Ausschussmitglieder erfolgt jeweils für zweieinhalb Jahre.<sup>525</sup> Jedem Ausschuss sitzt ein Mitglied als Vorsitzender vor, der offiziell durch den Ausschuss gewählt wird. In der Praxis ist seine „Wahl“ jedoch lediglich eine Formalität, da er bereits vor der Wahl von den Fraktionen entsprechend seiner Fraktionszugehörigkeit und Nationalität bestimmt wird.<sup>526</sup> Auch seine Amtszeit endet üblicherweise nach zweieinhalb Jahren, so dass lange Amtszeiten als Ausschussvorsitzender eine Ausnahme bilden.<sup>527</sup> Zu den wesentlichen Aufgaben des Vorsitzenden gehört, die Ausschusssitzungen zu leiten, im Plenum für den Ausschuss zu sprechen und u.U. das Parlament in Ausschussfragen nach aussen zu vertreten.<sup>528</sup> In der Praxis sind die Ausschussvorsitzenden sowohl im Ausschuss als auch im Parlament einflussreiche Persönlichkeiten, so dass der Posten eines Ausschussvorsitzenden für die einzelnen Fraktionen und Mitglieder des Parlaments sehr attraktiv ist.

---

<sup>521</sup> Vgl. Westlake, Martin (1994), S. 189.

<sup>522</sup> Vgl. Emmert, Frank (1996), S. 85. Dabei ist die Aufteilung der Kompetenzen zwischen den Ausschüssen - ähnlich wie bei den Generaldirektionen der Kommission - nicht immer ganz eindeutig. Vgl. Jacobs, Francis / Corbett, Richard / Shackleton, Michael (1992), S. 99. Für eine Übersicht über die Anfang 1992 bestehenden Ausschüsse und der Anzahl ihrer Mitglieder vgl. Jacobs, Francis / Corbett, Richard / Shackleton, Michael (1992), S. 101.

<sup>523</sup> Die Ernennung der Ausschussmitglieder erfolgt in der ersten Sitzung des neu gewählten Parlamentes. Vgl. Art. 135 und 137 GO des Parlamentes.

<sup>524</sup> Vgl. Jacobs, Francis / Corbett, Richard / Shackleton, Michael (1992), S. 107.

<sup>525</sup> Vgl. Art. 135 GO des Parlamentes. Die Fluktuation an Ausschussmitgliedern ist auch zwischen den Wahlperioden recht gross: so haben beispielsweise im Januar 1992 knapp 1/3 der Mitglieder in den Ausschüssen gewechselt. Vgl. Jacobs, Francis / Corbett, Richard / Shackleton, Michael (1992), S. 107.

<sup>526</sup> Vgl. Westlake, Martin (1994), S. 194, Jacobs, Francis / Corbett, Richard / Shackleton, Michael (1992), S. 104.

<sup>527</sup> So haben im Parlament von 1989 beispielsweise im Januar 1992 knapp die Hälfte der Ausschussvorsitzenden gewechselt. Vgl. Jacobs, Francis / Corbett, Richard / Shackleton, Michael (1992), S. 105f.

<sup>528</sup> Vgl. Jacobs, Francis / Corbett, Richard / Shackleton, Michael (1992), S. 108.

Die Ausschüsse haben ganz allgemein die *Aufgabe*, alle ihnen vom Plenum übertragenen Fragen zu prüfen.<sup>529</sup> Der Schwerpunkt ihrer Tätigkeit liegt dabei in der Vorbereitung der Beschlussfassung des Plenums im Rahmen des Rechtsetzungsverfahrens. Ist ein Richtlinienvorschlag dem Parlament offiziell übermittelt, wird er an den zuständigen Ausschuss zur Prüfung weitergeleitet.<sup>530</sup> Aus der Mitte der Ausschussmitglieder wird dann ein Berichterstatter (*‘rapporteur’*) ernannt, der von da an für den Richtlinienvorschlag *“verantwortlich“* ist. Üblicherweise wird er im Konsens zwischen den beiden grossen Fraktionen ernannt, wobei er innerhalb der Fraktion, die den Berichterstatter stellt, in der Regel nach Fachwissen bestimmt wird.<sup>531</sup> Zu den Aufgaben des Berichterstatters gehört zunächst, die Diskussion im Ausschuss über den Richtlinienvorschlag in Gang zu setzen und dazu erste Änderungsvorschläge vorzuschlagen. Der Richtlinienvorschlag wird im Beisein eines Kommissionsvertreters unter der Leitung des Berichterstatters im Ausschuss ausführlich diskutiert. Im Rahmen dieser Beratungen werden Änderungsanträge für den Richtlinienvorschlag geprüft, die dem Ausschuss von jedem Mitglied des Plenums vorgelegt werden können<sup>532</sup>. Dabei haben vor allem der Berichterstatter, aber auch die anderen Ausschussmitglieder das grosse Problem, dass sie bei den zunehmend technisierten Richtlinienvorschlägen in der Regel nicht über das nötige Fachwissen verfügen. So sind folglich auch die Abgeordneten des Parlamentes zu einem hohen Masse auf die Informationen und das Fachwissen der Interessengruppen angewiesen. Hier kommt noch ein weiteres Problem zum Tragen: Da die Parlamentarier im Durchschnitt keine besonderen Fremdsprachenkenntnisse haben, werden alle Dokumente in die neun Arbeitssprachen des Parlamentes übersetzt. Um aber Zeit und Kosten der Übersetzung zu sparen, werden die Dokumente in ihrer Länge beschränkt, was u.U. dazu führt, dass wichtige und nützliche Dokumente, die zu lang sind, nicht übersetzt und deshalb auch nicht berücksichtigt werden. Erfahrungsgemäss bemüht sich der Berichterstatter darum, einen grösstmöglichen Konsens über die Beurteilung des Richtlinienvorschlages und der Änderungsanträge im Ausschuss herzustellen. In dem vom Berichterstatter zu verfassenden Bericht für das Plenum, der vom Ausschuss mehrheitlich verabschiedet werden muss<sup>533</sup>, erläutert der Berichterstatter die Haltung des Ausschusses zum Richtlinienvorschlag und zu den vom Ausschuss beschlossenen Änderungsvorschlägen. Die Beratungen im Parlament finden auf der Grundlage des Ausschussberichtes statt, den der Berichterstatter dem Plenum kurz erläutert. „The plenary will depend extensively on the rapporteur’s guidance as to whether or not to accept amendments, and the extent of his/her consensual arts will be reflected in the size of the parliamentary majority the report wins.“<sup>534</sup> Nach der Verabschiedung der

---

<sup>529</sup> Vgl. Art. 139 GO des Parlamentes.

<sup>530</sup> Sollten mehrere Ausschüsse zuständig sein, wird einer als federführender und einer als beratender Ausschuss bestimmt. Vgl. Art. 139 GO des Parlamentes.

<sup>531</sup> Vgl. zum Wahlsystem Westlake, Martin (1994), S. 198, auch Jacobs, Francis / Corbett, Richard / Shackleton, Michael (1992), S. 103f. „Rapporteurships, particularly on important high-profile reports, bring the occupant status and privileges, as he/she will be expected to present the report to the other institutions (and will therefore be engaged in dialogue with the Commissioner and perhaps with the Council as well) and to the outside world (through press and television and radio interviews).“ Westlake, Martin (1994), S. 201.

<sup>532</sup> Vgl. ausführlicher auch für die Zulässigkeit der Änderungsanträge Art. 124 und 125 GO des Parlamentes.

<sup>533</sup> Vgl. hierzu Art. 150 GO des Parlamentes.

<sup>534</sup> Westlake, Martin (1994), S. 201.

Stellungnahme durch das Plenum in der ersten Lesung verfolgt der Berichterstatter den Fortgang der Verhandlungen im Rat und der Kommission. Dabei tritt das Problem auf, dass das Parlament an den Beratungen des Rates nicht teilnimmt und von daher darauf angewiesen ist, vom Rat oder der Kommission über den Stand der Verhandlungen informiert zu werden.<sup>535</sup> Der Gemeinsame Standpunkt des Rates wird wiederum im zuständigen Ausschuss geprüft und mit einer Empfehlung bezüglich der Änderungsanträge an das Plenum weitergeleitet.<sup>536</sup> Dabei ist zu beachten, dass Änderungsanträge in der zweiten Lesung nur dann zulässig sind, wenn sie darauf abzielen, die vom Parlament in der ersten Lesung angenommene Haltung ganz oder teilweise wieder einzusetzen<sup>537</sup>. Von daher ist es wichtig, bereits in der ersten Lesung möglichst viele Änderungsanträge einzubringen, die alle relevanten Aspekte abdecken. Folgerichtig konzentriert sich das Interesse der Interessengruppen auch auf die erste Lesung im Parlament. Insgesamt ist der Berichterstatter für die Meinungsbildung des Parlamentes von zentraler Bedeutung, was ihn folglich auch zum wichtigsten Ansprechpartner für die Interessengruppen macht. Es spricht viel dafür, dass seine persönlichen Präferenzen im Hinblick auf einen Richtlinienentwurf massgeblich für die Haltung des Parlamentes in den Verhandlungen sein werden.

#### 4.3.1.2.3 Abgeordnete

Wie bereits erwähnt, wurden die Bestimmungen für die Europawahl noch nicht vereinheitlicht, so dass die Verfahrensregeln für die Kandidatenaufstellung und die Wahl der Abgeordneten in den einzelnen Mitgliedstaaten nach wie vor divergieren. Dennoch lassen sich aus der Praxis gewisse *Voraussetzungen* für das Mandat als europäischer Abgeordneter identifizieren. Eine, wenn nicht die entscheidende Voraussetzung für einen nationalen Politiker, der ins Europäische Parlament gewählt werden möchte, ist ein gutes Verhältnis zu seiner nationalen Parteiführung. Denn üblicherweise haben die Abgeordneten des Parlamentes keinen Wahlkreis, sondern werden über Listensysteme ins Parlament gewählt und unterliegen damit einer nationalen Wiederaufstellungsrestriktion durch die nationalen Parteien. Die Entscheidung über einen sicheren Platz wird von der jeweiligen Parteiführung gefällt und dient nicht selten als „Belohnung“ („party political patronage“) für geleistete Dienste für die Partei oder zur „Versorgung“ eines verdienten Parteimitgliedes, das gerade im nationalen Parlament nicht vertreten ist.<sup>538</sup> Die Kandidaten (bzw. Abgeordneten) sind deshalb für ihre Wahl (bzw.

---

<sup>535</sup> Deshalb ersucht der federführende Ausschuss gem. Art. 155 Satz 2 GO des Parlamentes den Rat und die Kommission, ihn über den Fortgang der Beratungen auf dem laufenden zu halten.

<sup>536</sup> Vgl. Art. 61 und 64 – 66 GO des Parlamentes. Vgl. auch Westlake, Martin (1994), S. 199ff., Jacobs, Francis / Corbett, Richard / Shackleton, Michael (1992), S. 116ff.

<sup>537</sup> Vgl. Art. 72 GO des Parlamentes. In der Geschäftsordnung des Parlamentes ist festgehalten, dass Änderungsanträge des Gemeinsamen Standpunktes des Rates in der 2. Lesung nur zugelassen sind, wenn sie darauf abzielen, die vom Parlament in seiner ersten Lesung angenommene Haltung ganz oder nur teilweise wieder einzusetzen, oder einen Kompromissvorschlag zwischen Rat und Parlament darstellen, oder auf eine Änderung eines Textteils des Gemeinsamen Standpunktes abzielt, der in dem zur ersten Lesung unterbreiteten Vorschlag nicht enthalten war. Vgl. Art. 72 GO des EP (1995), bzw. Judge, David (1993), S. 198.

<sup>538</sup> Vgl. Westlake, Martin (1994), S. 104. So hatten beispielsweise im Parlament von 1989 insgesamt 24 Abgeordnete eine Führungsposition in ihrer nationalen Partei inne und 73 Abgeordnete vorher Posten in nationalen Ministerien, z.T. sogar als Minister. Dies ist vor allem charakteristisch für Abgeordnete aus Frankreich, Italien und Spanien. Vgl. Jacobs, Francis / Corbett, Richard / Shackleton, Michael (1992), S. 47.

Wiederwahl) darauf angewiesen, gute Kontakte mit ihrer nationalen Parteiführung zu halten. Erst wenn der Listenplatz gesichert ist, spielt die – für Politiker übliche – Wiederwahlrestriktion durch die nationalen Wähler eine Rolle. Entsprechend setzen die eigennützigen Abgeordneten ihre Prioritäten und kümmern sich erst in zweiter Linie darum, sich durch gute Arbeit gegenüber den nationalen Wählern bekannt zu machen und zu profilieren. Es ist davon auszugehen, dass sich die Politiker lediglich in Wahlkampfzeiten darum bemühen werden, die Stimmen der Wähler zu gewinnen. Vor diesem Hintergrund ist nicht verwunderlich, dass die Wähler weder zum Europäischen Parlament noch zu „ihren“ Abgeordneten ein besonderes Verhältnis entwickelt haben. Darüber hinaus sind *Wahlkämpfe* nicht durch europäische, sondern v.a. durch nationale Themen bestimmt worden.<sup>539</sup> Der geringe Bekanntheitsgrad der europäischen Abgeordneten und die national geprägten Wahlkämpfe tragen dazu bei, dass es zu einer zunehmenden „Entfremdung“ zwischen den Wählern und ihren gewählten Volksvertretern kommt. Das schlägt sich in einer ständig sinkenden *Wahlbeteiligung* nieder: Haben sich an den ersten Wahlen 1979 noch durchschnittlich 62,5 % beteiligt, waren es bei den Wahlen 1994 rund 56% und bei den letzten Wahlen 1999 nur noch ca. 50%.<sup>540</sup> Dies ist um so bedeutender, als die Wahlen zum europäischen Parlament für die Bürger die einzige Möglichkeit sind, direkt auf die Gemeinschaftspolitik Einfluss zu nehmen. Erschwerend kommt in diesem Zusammenhang hinzu, dass das Parlament grundsätzlich eine recht hohe Fluktuation hat.<sup>541</sup> Neben der bereits genannten Entfremdung vom Bürger führt dies auch dazu, dass es an Kontinuität in der Arbeit des Parlaments fehlt und die neuen Abgeordneten länger eingearbeitet werden müssen.

Zu den *Kompetenzen* der Abgeordneten im Rahmen der Rechtsetzungsbefugnisse des Parlamentes gehört zunächst, dass sie als Mitglied mindestens eines Ausschusses an der Vorbereitung der Beschlussfassung im Plenum beteiligt sind.<sup>542</sup> Darüber hinaus kann jedes Mitglied des Parlamentes gemäss seiner Überzeugung Änderungsanträge zu Richtlinienvorschlägen einbringen. Als Mitglied des Plenums beraten die einzelnen Abgeordneten über die Richtlinienvorschläge und stimmen über sie ab. Für die Abstimmung erhalten die Abgeordneten zwar in der Regel Vorgaben von ihren Fraktionen, in der Praxis ist der *Fraktionszwang* aber recht gering.<sup>543</sup> Dies liegt schon daran, dass es – anders als in nationalen Parlamenten – im Europäischen Parlament nicht darum geht, eine Regierung durch eine strikte Abstimmungsdisziplin zu stützen oder ihr zu opponieren. Darüber hinaus fehlen den europäischen Fraktionen aufgrund der relativ schwachen Führungsstruktur einschneidende

---

<sup>539</sup> Vgl. genauer für die Wahlen von 1989 Westlake, Martin (1994), S. 95ff., für die Wahlen von 1994 vgl. Westlake, Martin (1994), S. 223.

<sup>540</sup> Vgl. Jacobs, Francis / Corbett, Richard / Shackleton, Michael (1992), S. 26, Westlake, Martin (1994), S. 223, Bulletin der Europäischen Union (1999). Zu weiteren Gründen für die sinkende Wahlbeteiligung vgl. Urff, Winfried von (1994), S. 11f.

<sup>541</sup> Dies gilt auch für das Parlament von 1989: So war nur rund die Hälfte der Abgeordneten (267 von 518) bereits in der vorherigen Amtsperiode im Parlament vertreten. Die meisten der neuen Abgeordneten (251 von 518) waren zum ersten Mal Mitglieder des Parlamentes. Vgl. Jacobs, Francis / Corbett, Richard / Shackleton, Michael (1992), S. 45. Diese hohe Fluktuationsrate ist bis heute geblieben: in den letzten Parlamentswahlen 1999 wurden 53,6% der Abgeordneten neu ins Parlament gewählt. Vgl. Bulletin der Europäischen Union (1999).

<sup>542</sup> Die einzelnen Rechte der Abgeordneten sind in der Geschäftsordnung des Parlamentes festgehalten.

<sup>543</sup> Vgl. Jacobs, Francis / Corbett, Richard / Shackleton, Michael (1992), S. 83.

Sanktionsmöglichkeiten gegen einzelne Abgeordnete.<sup>544</sup> Folglich haben die Abgeordneten einen relativ grossen Handlungsspielraum, entsprechend ihren eigenen Präferenzen abzustimmen und ihre persönlichen Ziele zu verfolgen. Dies wird dadurch noch gefördert, dass eine Kontrolle durch die (nationalen) Wähler nur in sehr begrenztem Ausmass vorhanden ist, denn wie schon an anderer Stelle erwähnt, übersteigen die Informationskosten den individuellen Nutzen dieser Kontrollaktivität bei weitem.<sup>545</sup> Eine gewisse Einschränkung erfährt der Handlungsspielraum der Abgeordneten durch die Kontrollfunktion der nationalen Parteien, die allerdings erst nach Ablauf einer Amtsperiode das Verhalten eines Abgeordneten wirksam sanktionieren können. Ganz allgemein ist noch anzumerken, dass die Abgeordneten insgesamt ein relativ grosses Reise- und Arbeitspensum absolvieren, da in einem festen Rhythmus auf die Plenarwoche in Strassburg grundsätzlich zwei Wochen Ausschusssitzungen und eine Woche Fraktionssitzungen jeweils in Brüssel folgen. Damit stehen die Abgeordneten im Durchschnitt unter einer erheblichen Zeitrestriktion.<sup>546</sup> Die *Gehälter* erhalten die Abgeordneten von den jeweiligen Mitgliedstaaten, die sich an den Bezügen der nationalen Parlamentarier orientieren. Darüber hinaus erhalten die Abgeordneten zusätzliche Vergütungen beispielsweise für ihre Reisekosten, für ihre Anwesenheit bei parlamentarischen Sitzungen (sogenannte Sitzungsgelder für Ausschuss-, Fraktions- und Plenarsitzungen) usw. Insgesamt kann festgehalten werden: „Members allowances and privileges are considerable, and have aroused resentments among certain circles, and also accusations of abuse.“<sup>547</sup> Die Möglichkeiten, im Parlament politische Karriere zu machen, sind relativ begrenzt. Rein formal gesehen ist die Führungsstruktur zwar recht ausgeprägt: So haben sechs von zehn Abgeordneten (64%) eine Führungsposition im Parlament inne. Dies ist aber im Prinzip kein Zeichen für eine starke Führungsstruktur, sondern eher ein Zeichen für die breite Konsenssuche im Parlament. Darüber hinaus sind diese Positionen nicht auf Dauer angelegt, sondern sie werden nach einer bestimmten Zeit (meist nach 2,5 Jahren) wieder neu besetzt. Bei der Besetzung spielt dann wiederum – ähnlich wie bei der Kommission – die „richtige“ Fraktionszugehörigkeit und innerhalb der Fraktion die „richtige“ Nationalität eine entscheidende Rolle. Denn auch im Parlament ist man – wie schon bei der Kommission – auf ein ausgewogenes Verhältnis der Nationalitäten bedacht. Abschliessend kann folglich festgehalten werden: „In practise this means that the occupation of most hierarchical positions is a careful, consensual calculation among the political groups and among the national contingents within them. Moreover, occupation of such positions is rotated every two and a half years, to provide maximal opportunities during each Parliament’s five year mandate. Typical careers within the European Parliament are thus made by judicious movement from one post to another, always assuming that the necessary political background is available.“<sup>548</sup> Insgesamt ist die Position eines europäischen Abgeordneten für einen

<sup>544</sup> So werden Ausschussbenennungen in der Praxis nicht zurückgezogen und die Absetzung als Berichterstatter für einen Richtlinienvorschlag ist kaum möglich. Vgl. Jacobs, Francis / Corbett, Richard / Shackleton, Michael (1992), S. 49.

<sup>545</sup> Die Informationskosten werden dadurch erhöht, dass die nationalen Medien über die Arbeit des Parlamentes nur sporadisch berichten. Ausserdem ist es dem Parlament bisher kaum gelungen, den Wählern seine Funktion im europäischen Institutionengefüge deutlich zu machen. Darüber hinaus ist der Bekanntheitsgrad der einzelnen Abgeordneten relativ gering.

<sup>546</sup> Vgl. Jacobs, Francis / Corbett, Richard / Shackleton, Michael (1992), S. 34, Borchardt, Klaus-Dieter (1996), S. 117.

<sup>547</sup> Jacobs, Francis / Corbett, Richard / Shackleton, Michael (1992), S. 42.

<sup>548</sup> Westlake, Martin (1994), S. 106.

Politiker durchaus interessant, da während einer Amtsperiode das Überleben in der Funktion gesichert ist und gleichzeitig der Handlungsspielraum zur Verfolgung persönlicher Ziele vergleichsweise gross ist.

#### **4.3.1.2.4 Ausschuss für Umwelt, Volksgesundheit und Verbraucherschutz**

Das Parlament hat schon sehr früh das Umweltthema aufgegriffen und zu einem seiner Arbeitsschwerpunkte gemacht. Der wesentliche Anteil dieser Arbeit wird in dem 1972 gegründeten Ausschuss für Umwelt, Volksgesundheit und Verbraucherschutz (im Folgenden Umweltausschuss) geleistet. Er ist in seiner Arbeit durch zwei Entwicklungen massgeblich gestärkt worden: So hat zunächst die Inkraftsetzung der EEA 1987 zur Folge gehabt, dass dem Parlament weitergehende Rechte durch das neu eingeführte Kooperationsverfahren in der gemeinschaftlichen Umweltpolitik eingeräumt wurden. Darüber hinaus spiegelte der grosse Erfolg der 'grünen Parteien' in den Parlamentswahlen von 1989 die wachsende Besorgnis der Bevölkerung im Hinblick auf die Umweltzerstörung wieder.<sup>549</sup> Gehörte der Umweltausschuss bereits vor den Wahlen von 1989 innerhalb des Parlaments zu den wichtigsten Ausschüssen, wurde seine Bedeutung durch den Wahlerfolg der Grünen noch weiter verstärkt. Vor diesem Hintergrund galt der Vorsitz des Umweltausschusses 1989 als einer der einflussreichsten Posten im Parlament. Von daher ist plausibel, dass sich die Sozialisten, die als stärkste Fraktion das Recht hatten, sich als erste einen Ausschussvorsitz auszusuchen, zuallererst den Vorsitz für den Umweltausschuss sicherten. Dies um so mehr, als ihnen mit Ken Collins, der den Ausschuss bereits von 1979 bis 1984 leitete, ein überaus erfahrener und engagierter Kandidat zur Verfügung stand.<sup>550</sup> In der Wahlperiode von 1989 bis 1994 hatte der Umweltausschuss von allen Ausschüssen die grösste Arbeitslast im Rahmen des Rechtsetzungsverfahrens zu tragen, so dass seine Mitgliederanzahl von 36 auf 50 erhöht wurde.<sup>551</sup> Im Unterschied zu anderen Ausschüssen hatte der Umweltausschuss eine relativ konstante Besetzung, sowohl im Vorsitz als auch mit den Mitgliedern. Diese hat wohl dazu beigetragen, dass die Mitglieder des Umweltausschusses – mehr als in anderen Ausschüssen üblich – eine starke 'Corporate Identity' entwickelt haben. „Within the Committee, however, there appears to be a fundamental consensus, universally acknowledged by all of the Committee members (...), which basically transcends political groupings and nationalities. (...) A shared recognition of the importance of environmental issues has undoubtedly assisted the Committee in its efforts to influence EC policy.“<sup>552</sup>

---

<sup>549</sup> Vgl. Westlake, Martin (1994), S. 212.

<sup>550</sup> Vgl. Westlake, Martin (1994), S. 194. „The order in which committees are chosen is a function of a number of factors, of which the most important is the prestige of a committee, the scope to make political capital from it, and also the availability of a suitable candidate for a post from within the Political Group. The first committees to be chosen are usually the Political, Budgets and Agricultural Committees.“ Vgl. Jacobs, Francis / Corbett, Richard / Shackleton, Michael (1992), S. 104.

<sup>551</sup> Vgl. Judge, David (1993), S. 212, Jacobs, Francis / Corbett, Richard / Shackleton, Michael (1992), S. 100 und 102.

<sup>552</sup> Judge, David (1993), S. 209.



Im Rahmen der Prüfung eines Richtlinienvorschlages kommt dem Umweltausschuss zunächst die *Aufgabe* zu, die Rechtmässigkeit der Rechtsgrundlage zu prüfen.<sup>553</sup> Dabei legt der Umweltausschuss Wert darauf, dass – wo möglich – Art. 100a EWGV und nicht Art. 130s EWGV als Rechtsgrundlage gewählt wird. Denn mit dem Rechtsetzungsverfahren, das mit Art. 100a EWGV verbunden ist, werden dem Parlament weiterreichende Rechte zugesprochen als bei Art. 130s EWGV.<sup>554</sup> Erfahrungsgemäss kooperiert die Kommission in diesem Punkt mit dem Parlament, denn auch der EuGH hat entschieden, dass im Zweifelsfall die Rechtsgrundlage zu wählen ist, die dem Parlament die meisten Rechte im Rechtsetzungsverfahren zuweist.<sup>555</sup> Mit seinem Bericht für das Plenum empfiehlt der Umweltausschuss die Annahme bestimmter Änderungsanträge, die in seinen Augen zur Verbesserung der Richtlinie nötig sind. Dabei sind die Ausschussmitglieder auf die Informationen und das Fachwissen der Interessengruppen angewiesen, da sie im Gegensatz zur Kommission nicht über gute Kontakte zu den nationalen Administrationen verfügen. Mit der Ausweitung der Mitspracherechte des Parlamentes haben die Interessengruppen das Parlament als zusätzlichen Einflusskanal zur Durchsetzung ihrer Interessen „entdeckt“.<sup>556</sup> Da sich der Umweltausschuss traditionellerweise für die Förderung des Umweltschutzes in der Gemeinschaft einsetzt, empfiehlt er dem Plenum mit seinen Änderungsanträgen in der Regel eine Verschärfung der Umweltschutzbestimmungen. „As one member of the Committee commented: ‘the Environment Committee is different from most other committees, it sees itself as a crusader, at the cutting edge of one of the most important policy areas of our time ... Occasionally you get the impression that some of its members feel that they are predestined to save the earth (...)’.“<sup>557</sup> Dabei wird der Umweltausschuss in seiner Haltung dadurch bestärkt, dass sich das Plenum – im Vergleich zu den anderen Gemeinschaftsorganen – seit je her durch eine strengere Haltung in Umweltfragen ausgezeichnet hat.<sup>558</sup> Dies wurde mit dem Wahlerfolg der Grünen von 1989 weiter verstärkt.<sup>559</sup> Dabei scheut der Umweltausschuss zur Durchsetzung seiner Vorstellungen auch nicht vor einer Konfrontation mit dem Rat zurück. So hat der Umweltausschuss in zwei von bisher lediglich drei Fällen dafür gesorgt, dass ein Gemeinsamer Standpunkt des Rates vom Parlament abgelehnt wurde.<sup>560</sup> „In both cases the Environment Committee was at the forefront of procedural innovation and the testing of the formal powers of the EP.“<sup>561</sup> Die Zusammenarbeit des

<sup>553</sup> Vgl. Art. 52 GO des Parlamentes.

<sup>554</sup> Vgl. Teil III, Kapitel 3.1.

<sup>555</sup> Vgl. Judge, David (1993), S. 195.

<sup>556</sup> Wie ein Interessenvertreter bemerkt: „The Environment Committee is a high profile activist committee. The commission is always our first port of call when we want something done; but the EP provides an extra wing to our activities ... The Committee is particularly useful for inserting into a proposal what we failed to get inserted at the drafting stage.“ Vgl. Judge, David (1993), S. 200f.

<sup>557</sup> Judge, David (1993), S. 209.

<sup>558</sup> Vgl. Dieckmann, Martin (1994), S. 51, Lévêque, François (1996), S. 16, Sbragia, Alberta (1996), S. 244.

<sup>559</sup> „One senior member of DG XI noted in interview (Brussels, 20 May 1992): ‘The Green vote in 1989 was a shock to the Community’s system. Certainly, it helped to raise the profile of “green” issues within the Commission and to assist those parts of the EC’s decision making process committed to environmental improvement and protection to press forward’. In this sense the green vote was of importance for its impact upon the perceptions of decision makers after 1989; but, equally, it was of importance in raising a number of important questions about the character of green politics in European Community countries.“ Judge, David (ed.) (1993), S. 6.

<sup>560</sup> Vgl. Judge, David (1993), S. 198.

<sup>561</sup> Judge, David (1993), S. 199.

Umweltausschusses mit der DG XI der Kommission ist in Fragen des Umweltschutzes traditionellerweise sehr gut. Dabei hat sich der Umweltausschuss immer wieder als Verbündeter der DG XI gegen die anderen Generaldirektionen der Kommission und den Rat erwiesen.<sup>562</sup>

#### 4.3.2 Verhaltensanreize im Parlament

Grundsätzlich sind die *Abgeordneten* des Europäischen Parlamentes aus polit-ökonomischer Perspektive als nationale Politiker zu charakterisieren. Jedoch gelten für Parlamentsmitglieder – und insbesondere für die Mitglieder des Europäischen Parlamentes – im Unterschied zu den in Kapitel 2 beschriebenen Regierungsmitgliedern einige Besonderheiten. Da das Überleben in der Funktion als Abgeordneter des Europäischen Parlamentes während einer Amtsperiode gesichert und der Fraktionszwang in der Praxis recht gering ist, geniessen die europäischen Abgeordneten während einer Amtsperiode einen grossen diskretionären Handlungsspielraum. Allerdings wird dieser Handlungsspielraum dadurch wieder eingeschränkt, dass die Abgeordneten in der Regel eine weitere Amtsperiode absolvieren wollen. Hierfür unterliegen sie aber in erster Linie einer nationalen Wiederernennungsrestriktion durch ihre nationale *Parteiführung*. Entsprechend werden die Abgeordneten das Ziel verfolgen, für ihre nationale Partei möglichst „*nützlich*“ zu sein.<sup>563</sup> Denn dann können sie damit rechnen, einen guten Listenplatz zu erhalten, der ihnen den Einzug ins Europäische Parlament sichert – jedoch nur dann, wenn sie genügend Wählerstimmen gewinnen konnten. Deshalb unterliegen die europäischen Parlamentarier neben der Wiederernennungsrestriktion ausserdem auch einer nationalen Wiederwahlrestriktion, so dass davon ausgegangen werden kann, dass sie sich vor allem in Wahlkampfzeiten als nationale *Stimmenmaximierer* verhalten werden. Dafür spricht auch, dass die Wahlkämpfe in der Regel mit nationalen Themen geführt werden.

Aufgrund mangelnder Mitentscheidungsrechte setzt sich das Europäische Parlament schon lange für den Umweltschutz ein und ist – zumindest dafür – bei seinen Wählern bekannt. Ansonsten wissen die Wähler nur selten, welche Rolle das Europäische Parlament im gemeinschaftlichen Institutionengefüge hat. Deshalb ist es für die Abgeordneten des Parlamentes wichtig, sich als stimmenmaximierende Politiker zumindest in dem Politikfeld bei den Wähler zu profilieren und deren Stimmen zu gewinnen, für das sie bekannt sind: dem Umweltschutz. Es erscheint plausibel davon auszugehen, dass sie damit auch ihrer Parteiführung in gewissem Masse nützlich sind und ihre Wiederernennung fördern. Der Einsatz für den Umweltschutz fällt den europäischen Parlamentariern im Unterschied zu ihren nationalen Kollegen auch deshalb leichter, weil sie keine Regierungsverantwortung haben (oder übernehmen wollen) und entsprechend keine Rücksicht auf gut organisierte wirtschaftliche Partikularinteressen nehmen müssen. Daraus folgt, dass die Parlamentarier auch im Hinblick auf die Auswahl und Ausgestaltung des umweltpolitischen Instrumentariums grundsätzlich unabhängig von den Interessen der wirtschaftlichen Partikularinteressen agieren können: Vor diesem Hintergrund kann

---

<sup>562</sup> Vgl. Judge, David (1993), S. 192 und 199.

<sup>563</sup> Die Argumentation gilt gleichermassen, wenn die Abgeordneten keine weitere Amtsperiode, sondern einen guten Posten im nationalen politischen System anstreben. Auch dann sind üblicherweise gute Kontakte zur nationalen Parteiführung eine wichtige Voraussetzung.

durchaus damit gerechnet werden, dass sich die Parlamentarier an geeigneter Stelle für den Einsatz des ökonomischen Instrumentariums einsetzen werden, das die Interessengruppen üblicherweise ablehnen.<sup>564</sup> Da sich die wirtschaftlichen Interessengruppen in der Regel selten für einen strengeren Umweltschutz einsetzen, haben sie im Vergleich zu den Umweltschützern traditionell weniger gute Verbindungen zum Europäischen Parlament. Allerdings sind die Abgeordneten insbesondere bei Richtlinien mit Binnenmarktbezug auf die Bereitstellung fachlicher Informationen durch die wirtschaftlichen Interessengruppen angewiesen.

Die nationale Wiederwahlrestriktion ist für die Abgeordneten des Europäischen Parlamentes allerdings deutlich gemildert. Dies liegt zunächst daran, dass die Wähler das Verhalten der Parlamentarier noch schwerer kontrollieren können als das Verhalten der Ratsmitglieder. Denn im Unterschied zu den Ministern im Rat ist der Bekanntheitsgrad der Abgeordneten üblicherweise sehr gering und die fehlende Regierungsverantwortung schmälert das Interesse der Wähler an der Ausübung einer Kontrolle weiter. Ausserdem genießt das Europäische Parlament wegen seiner vergleichsweise geringen Bedeutung im gemeinschaftlichen Institutionengefüge eine geringere Medienaufmerksamkeit als der Rat, was die Informationskosten für die Wähler weiter erhöht. Anders jedoch gegen Ende des Rechtsetzungsverfahrens: zu diesem Zeitpunkt ist das Medieninteresse üblicherweise hoch. Ausserdem wird die Wiederwahlrestriktion auch dadurch gemildert, dass in erster Linie der Listenplatz – also die Wiederernennungsrestriktion – für den Einzug ins Parlament von Bedeutung. Einschränkend ist hier jedoch anzumerken, dass die nationalen Parteien bei politisch bedeutenden Richtlinienvorschlägen einen Anreiz haben, das Verhalten ihrer Abgeordneten im Sinne der nationalen Parteiinteressen zu beeinflussen.

Als eigennützige Individuen werden die Abgeordneten im Rahmen ihrer Handlungsspielraumes versuchen, auch persönliche Ziele zu verfolgen. Dabei wird davon ausgegangen, dass die europäischen Parlamentarier den ***Einfluss*** des Europäischen Parlamentes im Institutionengefüge der Gemeinschaft ***steigern*** wollen. Denn dies steigert auch ihren persönlichen Einfluss und erleichtert ihnen im Zweifel die Verfolgung weiterer persönlicher Ziele. Demnach ist insbesondere bei den Mitgliedern des Umweltausschusses damit zu rechnen, dass sie die neuen Rechte des Parlamentes im Mitentscheidungsverfahren „testen“ werden. Um jedoch eine langfristige Ausweitung der parlamentarischen Rechte nicht zu gefährden, werden die Abgeordneten politisch bedeutende Richtlinienvorschläge kaum gegen den Willen des Rates und der Kommission blockieren.

---

<sup>564</sup> Vgl. Teil III, Kapitel 2.

Vor diesem Hintergrund wird im Rahmen dieser Arbeit für das Europäische Parlament zusammenfassend von den folgenden Verhaltenshypothesen ausgegangen:

- Das Europäische Parlament wird versuchen, das Ausmass an Umweltpolitik in der Gemeinschaft zu vergrössern und sich für strengere Umweltregulierungen einzusetzen. Um diese Ziel zu erreichen, wird das Parlament auch den Einsatz des ökonomischen Instrumentariums fördern.
- Das Europäische Parlament wird ausserdem versuchen, seinen Einfluss auszuweiten und entsprechend neue Entscheidungsrechte im Rechtsetzungsverfahren „testen“.
- Bei Richtlinien mit Binnenmarktbezug werden die Vertreter der wirtschaftlichen Interessengruppen voraussichtlich mehr Einfluss als sonst im Europäischen Parlament üblich ausüben können. Um seinen Interessen gegenüber dem Rat mehr Gewicht zu verleihen, wird das Europäische Parlament mit der Kommission kooperieren wollen. Eine Kooperation mit dem Rat wird hingegen auf das Ausmass begrenzt, das die Verabschiedung der Richtlinie in seinem Sinne sicherstellt.

## **5 Rolle der Interessengruppen und ihre wichtigsten Ansatzpunkte im Mitentscheidungsverfahren**

Es wurde bereits bei der Darstellung des Mitentscheidungsverfahrens ausgeführt, dass den Interessengruppen grundsätzlich keine vertraglichen Beteiligungsrechte im Rechtsetzungsverfahren zugestanden werden.<sup>565</sup> Aus polit-ökonomischer Perspektive kommt ihnen jedoch bei der Ausgestaltung und Verabschiedung des Angebotes von wirtschaftspolitischen Massnahmen eine wichtige Rolle zu. Die bisherigen Ausführungen in diesem Teil haben deutlich werden lassen, dass dies auch in den umweltpolitischen Prozessen der Europäischen Gemeinschaft zutrifft. Deshalb wird im folgenden Kapitel 5.1.1 nochmals auf die Rolle von Interessengruppen in politischen Prozessen eingegangen, wobei hier lediglich ein kurzer Überblick über die Standardinstrumente aus Sicht der Ökonomischen Theorie der Politik gegeben wird. In Kapitel 5.1.2 werden die für die gemeinschaftliche Umweltpolitik relevanten Interessengruppen mit ihren wichtigsten Ansatzpunkten im Mitentscheidungsverfahren vorgestellt.

---

<sup>565</sup> Vgl. Teil III, Kapitel 3.

### 5.1.1 Überblick

Auf die Rolle der Interessengruppen im politischen Prozess zur Ausgestaltung wirtschaftspolitischer Massnahmen wurde bereits kurz in Kapitel 2 eingegangen. Interessengruppen können ganz allgemein als Organisationen charakterisiert werden, „deren explizites oder implizites Ziel es ist, ständig, vorübergehend oder auch nur in Einzelfällen auf politische und gesellschaftliche Entscheidungen einzuwirken.“<sup>566</sup> Ihr Ziel ist, über eine Einflussnahme auf den politischen Märkten den Nutzen ihrer Mitglieder durch Einkommensvorteile (Renten) zu maximieren oder Nachteile für die Mitglieder zu vermeiden. Je nach Zusammenhang kann dies beispielsweise über die Gewährung von Subventionen, Steuervorteilen, Ausnahmeregelungen oder auch die Verabschiedung von Markteintrittsbarrieren für Konkurrenten erfolgen. Der Schwerpunkt der folgenden Betrachtung liegt zunächst auf den wirtschaftlichen Interessengruppen, in denen sich gewinnmaximierende Unternehmer zusammenschliessen. Die Ausführungen gelten aber auch für Zusammenschlüsse anderer Interessen wie z.B. die der Umweltschützer.

Inwieweit es den Interessengruppen gelingt, tatsächlich Einfluss auf den politischen Prozess zur hier interessierenden Ausgestaltung umweltpolitischer Massnahmen zu nehmen, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Grundvoraussetzung ist zunächst die **Organisierbarkeit** der Interessen. Olson hat mit seiner 'Logik des kollektiven Handelns' aufgezeigt, dass ein gemeinsames Interesse für dessen Organisation nicht ausreicht. So ist in der Praxis häufig zu beobachten, dass allgemeine Interessen grosser Gruppen schlecht bis gar nicht, hingegen spezifische Partikularinteressen kleiner Gruppen durchaus sehr gut organisiert sind. Wie bereits erwähnt, organisieren sich rational handelnde Individuen in Interessengruppen, um damit Vorteile im politischen Prozess zu erlangen. Wenn es sich bei diesen Vorteilen um die Bereitstellung eines Kollektivgutes handelt, dann kommen auch solche Individuen in den Genuss dieser Einkommensvorteile, die sich nicht an den Kosten der Bereitstellung dieses Kollektivgutes beteiligt haben. Als eigennützige Individuen haben sie folglich kaum einen Anreiz, sich an diesen Kosten zu beteiligen, da sie vom Nutzen nicht ausgeschlossen werden können: Sie werden sich demnach rational als Trittbrettfahrer verhalten. Sobald sich alle Individuen so verhalten, wird die Organisation in Interessengruppen unterbleiben und das Kollektivgut nicht bereitgestellt. Nach Olson ist eine Bedingung für die Bildung von Interessengruppen die Gruppengrösse: kleine Gruppen können sich aus verschiedenen Gründen leichter organisieren als grosse Gruppen. Als Begründung wird angeführt, dass Trittbrettfahrer durch sozialen Druck besser sanktioniert werden können, weil der individuelle Anteil an der Erstellung des Kollektivgutes grösser und daher für die Möglichkeit der Bereitstellung des Kollektivgutes bedeutender ist. Ausserdem ermöglichen selektive Anreize den Zusammenschluss von Individuen mit gleichgerichteten Interessen.<sup>567</sup> Im Widerspruch zur Olsonschen Theorie ist jedoch in der Realität zu beobachten, dass sich sehr allgemeine Interessen grosser Gruppen durchaus schlagkräftig in Interessengruppen

---

<sup>566</sup> Vieler, Alexander (1986), S. 58.

<sup>567</sup> Vgl. Kirsch, Guy (1997), S. 148ff., Behrends, Sylke (2001), S. 53ff., Frey, Bruno / Kirchgässner, Gebhard (1994), S. 201ff.

organisieren. Ein Beispiel hierfür sind Umweltschutzverbände. Erst die Einführung des Konzepts des Verbandsunternehmers, der die latenten Interessen grosser Gruppen erkennt und durch selektive Anreize zum Zusammenschluss bringt, konnte die Existenz dieser Gruppen befriedigend erklären.

Ist es zur Bildung einer Interessengruppe gekommen, kann diese an verschiedenen Punkten des politischen Systems ansetzen: hierzu gehören die Regierung, das Parlament, die Bürokratie und die Justiz. Grundsätzlich stehen Interessengruppen verschiedene *Mittel* zur Verfügung, um die Interessen der Mitglieder im politischen Prozess zu vertreten. Es wurde bereits angesprochen, dass sowohl Politiker als auch Bürokraten zum Angebot umweltpolitischer Massnahmen bestimmte *Informationen* benötigen. Zum einen wollen stimmenmaximierende Politiker wissen, welche Interessen überhaupt und in welcher Stärke vorhanden sind.<sup>568</sup> Zum anderen benötigen vor allem Bürokraten zur Ausgestaltung umweltpolitischer Massnahmen spezielle fachliche Informationen, deren Beschaffung für sie u.U. sehr kostspielig oder unmöglich ist. Interessengruppen sind häufig in der Lage, diese Informationen zur Verfügung zu stellen.<sup>569</sup> Neben Informationen nutzen Interessengruppen auch *finanzielle Zuwendungen* z.B. in Form von Parteispenden, um Einfluss auf Politiker und Bürokraten zu nehmen. Darüber hinaus können Interessengruppen auch ihre *Mobilisierungsmacht* nutzen, um durch Beeinflussung ihrer Mitglieder, ihrer Arbeitnehmer, ihrer Lieferanten etc. den stimmenmaximierenden Politikern *Wählerstimmen* anzubieten. In diesem Zusammenhang können sie auch den Verzicht auf die Nutzung ihres gesellschaftlichen Störpotentials (z.B. Streiks, Abwanderung, Lieferboykotte, rechtliche Klagen) anbieten. Der Einsatz dieser Mittel kann entweder als Leistung angeboten werden oder es kann mit dem Entzug eben dieser Leistungen gedroht werden – je nachdem, was den Interessengruppen zur Durchsetzung ihrer Interessen sinnvoller erscheint.

Mit welchem *Erfolg* es den Interessengruppen gelingt, die oben genannten Mittel zur Durchsetzung der Partikularinteressen ihrer Mitglieder im politischen Prozess zu nutzen, ist von verschiedenen Restriktionen abhängig. Ganz allgemein müssen Politiker und Bürokraten im jeweiligen Verhandlungsgegenstand über entsprechende diskretionäre Handlungsspielräume verfügen, was meistens der Fall sein dürfte.<sup>570</sup> Dann müssen die Interessengruppen frühzeitig von dem (potentiellen) Angebot einer umweltpolitischen Massnahme erfahren, um möglichst von Beginn an die Meinungsbildung der Anbieter zugunsten ihrer Mitglieder beeinflussen zu können. Dabei spielen auch die Zugangsmöglichkeit und die Offenheit des politisch-administrativen Systems sowie die persönlichen Ziele der entscheidenden Akteure eine wichtige Rolle. Auch die Frage, inwieweit im jeweiligen Zusammenhang das Leistungsangebot überhaupt von den Politikern bzw. Bürokraten nachgefragt bzw. Drohungen ihnen gegenüber wirksam ausgesprochen werden können, ist von Bedeutung. Eine ausreichende Ressourcenausstattung ist üblicherweise ebenfalls förderlich. Je nach

---

<sup>568</sup> Allerdings artikulieren Interessengruppen u.U. nur einen wenig repräsentativen Teil der in der Bevölkerung vorhandenen Interessen.

<sup>569</sup> Je schwieriger es für Politiker und Bürokraten ist, sich diese Informationen selbst zu beschaffen, desto grösser ist der Anreiz für die Interessengruppen, ihre Informationen nur selektiv und möglicherweise auch manipuliert weiterzugeben.

<sup>570</sup> Vgl. hierzu kurz Teil III, Kapitel 2.

Fall kann die Einflussnahme unter Ausschluss der Öffentlichkeit erfolgreicher sein, oder es gelingt gerade umgekehrt, die Öffentlichkeit für die Ziele der Interessengruppen zu mobilisieren.

Und schliesslich spielt die *relative Stärke* der Interessengruppen für ihre Durchsetzungsfähigkeit im politischen Prozess eine wichtige Rolle. Sie hängt im Wesentlichen von den folgenden vier Faktoren ab:

- *interne Stärke*: sie ist insbesondere dann zu erwarten, wenn es um die Vertretung eines speziellen Interesses geht, das für die typischerweise begrenzte Mitgliederzahl von besonderer Bedeutung ist, so dass die Mitglieder bereit sind, geschlossen zu agieren und entsprechende Ressourcen bereitzustellen,
- *Konkurrenz durch andere Interessengruppen*: verallgemeinernd kann festgestellt werden, dass die relative Stärke einer Interessengruppe mit zunehmender Konkurrenz durch gleichgerichtete und/oder entgegengerichtete Interessengruppen sinkt,
- *Restriktionen übergeordneter Autoritäten* (z.B. Recht, Politik): allerdings können mit der Zunahme der relativen Stärke die Möglichkeiten einer Interessengruppe steigen, für sich günstige Restriktionen auszuhandeln bzw. die vorhandenen Restriktionen nicht zu beachten,
- *Konfliktfähigkeit*: sie besteht in der Fähigkeit einer Interessengruppe, glaubhaft eine systemrelevante Leistungsverweigerung anzudrohen, so dass die relative Stärke mit zunehmender Konfliktfähigkeit steigt.<sup>571</sup>

Insgesamt spricht viel dafür, dass sich Interessengruppen für spezielle Interessen, mit begrenzter Mitgliederzahl, guter Ressourcenausstattung, geringer Konkurrenz und hoher Konfliktfähigkeit aufgrund ihrer ausgeprägten relativen Stärke erfolgreich im politischen Prozess durchsetzen werden. Im Umkehrschluss wird aber auch deutlich, dass ein generelles Interesse einer grossen Gruppe mit geringer Ressourcenausstattung und niedriger Konfliktfähigkeit, wie es für den Umweltschutz oft typisch ist, aufgrund einer begrenzten relativen Stärke nur wenig Chancen auf eine erfolgreiche Interessenvertretung im politischen Prozess hat. Dies insbesondere dann, wenn sie in Konkurrenz zu anderen Interessengruppen mit vergleichsweise ausgeprägter relativer Stärke stehen, wie es für wirtschaftliche Interessengruppen typisch ist.

Abschliessend kann festgehalten werden, dass Interessengruppen zwar eine wichtige Funktion im Rahmen des Informations- und Meinungsbildungsprozesses eines politischen Systems haben. Es wurde aber auch deutlich, dass in politischen Prozessen zur Ausgestaltung umweltpolitischer Massnahmen mit ungleichen Partizipations- und Beeinflussungsmöglichkeiten durch die verschiedenen relevanten Interessengruppen zu rechnen ist.

---

<sup>571</sup> Vgl. Kleinewefers, Henner (1991), S. 464ff., Behrends, Sylke (2001), S. 58ff.

### 5.1.2 Umweltpolitik

Im politischen Prozess zur Ausgestaltung und Verabschiedung einer umweltpolitischen Massnahme in der Gemeinschaft spielen grundsätzlich drei Kategorien von Interessengruppen eine Rolle: wie auf nationalen politischen Märkten sind dies zunächst die Vertreter der Industrie und die Vertreter der Umweltschützer (und Konsumenten). Im Unterschied zu den nationalen politischen Märkten kommt aber auf dem gemeinschaftlichen politischen Markt noch eine weitere Gruppe hinzu: dies sind die Vertreter der nationalen Bürokratien, Parlamente und Regierungen.

Die *wirtschaftlichen Interessengruppen* der Produzenten von Waren und Dienstleistungen (hier vor allem der Handel) in denen sich die gewinnmaximierenden Unternehmer der Industrie zusammenschliessen, sind auf dem gemeinschaftlichen politischen Markt im Allgemeinen sehr gut organisiert, da sie spezielle Interessen mit begrenzter Mitgliederzahl, hoher Finanzkraft und Konfliktfähigkeit vertreten (ausgeprägte relative Stärke). Grundsätzlich liegt es in ihrem Interesse, die Kosten, die ihnen durch die Umsetzung umweltpolitischer Massnahmen entstehen würden, möglichst frühzeitig im politischen Prozess abzuwehren. Da die *Kommission* sowohl den Zeitpunkt als auch die wesentlichen Eckpunkte des umweltpolitischen Angebotes bestimmt<sup>572</sup>, ist sie einer der ersten und wichtigsten Ansatzpunkte für die wirtschaftlichen Interessengruppen im Rechtsetzungsverfahren. Da es sich die wirtschaftlichen Interessengruppen leisten können, halten sie deshalb ständigen Kontakt zu den Mitarbeitern und Kommissaren der für sie relevanten Generaldirektionen der Kommission: dies ist zunächst die DG XI (Umwelt), die aufgrund der beschriebenen Restriktionen üblicherweise über ein hohes Informationsdefizit verfügt.<sup>573</sup> Bei Richtlinienentwürfen mit Binnenmarktbezug ist der Zugang der wirtschaftlichen Interessengruppen zur DG XI erfahrungsgemäss gut, weil sie das erforderliche technische Fachwissen zur Verfügung stellen können. Ebenso wichtig, wenn nicht noch wichtiger sind gute Kontakte zu den Generaldirektionen, die die Interessen der Industrie und des Handels innerhalb der Kommission vertreten, insbesondere die DG III (Binnenmarkt) und die DG IV (Wettbewerb). Denn sie haben im kommissionsinternen Abstimmungsprozess eines Richtlinienvorschlages mit Binnenmarktbezug erfahrungsgemäss ein grösseres Gewicht als die DG XI.<sup>574</sup> Darüber hinaus werden die Interessengruppen von der DG XI offiziell während der Entwurfsphase konsultiert, was einen weiteren Einflusskanal eröffnet. Neben der Kommission werden die wirtschaftlichen Interessengruppen vor allem die verschiedenen Ebenen des *Rates*, d.h. die nationalen Bürokraten und Politiker, zur Vertretung ihrer Interessen nutzen. Auch hier gilt es, möglichst früh im Rechtsetzungsverfahren mit der Einflussnahme zu beginnen. Denn die nationalen Bürokraten werden von der Kommission bereits in der Vorschlagsphase eines Richtlinienentwurfes konsultiert. Dabei werden die Interessengruppen den nationalen Bürokraten vor allem mit fachlichen Informationen und Argumenten zur Änderung der für den jeweiligen Wirtschaftszweig (und damit in der Argumentation der Interessengruppen das jeweilige Land) nachteiligen Vorschriften zur Seite stehen. Zur Beeinflussung der nationalen Politiker ist darüber hinaus mit dem Einsatz weiterer Mittel (z.B.

---

<sup>572</sup> Vgl. Teil III, Kapitel 4.1.1.1.

<sup>573</sup> Vgl. Teil III, Kapitel 4.1.1.2.4.

<sup>574</sup> Vgl. Teil III, Kapitel 4.1.1.2.2.



finanzielle Unterstützungen) zu rechnen, um den Forderungen Nachdruck zu verleihen. Vor der Einführung des Mitentscheidungsverfahrens waren die Einflussmöglichkeiten des *Europäischen Parlamentes* im Rechtsetzungsverfahren sehr begrenzt. Aus diesem Grund haben die wirtschaftlichen Interessengruppen das Parlament im Vergleich zur Kommission und dem Rat auch deutlich weniger als Ansatzpunkt zur Vertretung ihrer Interessen genutzt. Aber auch von Seiten der Parlamentarier herrschte eine grundsätzliche Zurückhaltung gegenüber den wirtschaftlichen Interessengruppen, da sich das Parlament für den Umweltschutz stark macht, den die wirtschaftlichen Interessengruppen oft genug verhindern oder abschwächen wollen. Mit der zunehmenden Verbreitung des Mitentscheidungsverfahrens und dem damit einhergehenden stärkeren Gewicht des Parlamentes im Rechtsetzungsverfahren ist jedoch damit zu rechnen, dass auch das Parlament zunehmend als Einflusskanal von den wirtschaftlichen Interessengruppen genutzt werden wird. Grundsätzlich ist – wie schon bei Kommission und Rat – auch beim Parlament der Schwerpunkt der Einflussnahme im Rahmen der ersten Lesung zu erwarten. Denn laut interner Geschäftsordnung können die Änderungsanträge in der zweiten Lesung nicht über die Forderungen der ersten Lesung hinausgehen.<sup>575</sup> Erster und wichtigster Ausgangspunkt ist hier der Umweltausschuss, dessen Empfehlung das Plenum in der Regel zumindest in der Tendenz folgt. Neben den Mitgliedern des Umweltausschusses ist vor allem der Rapporteur aufgrund seiner besonderen Bedeutung für die Meinungsbildung im Umweltausschuss ein zentraler Ansatzpunkt zur Vertretung der jeweiligen Interessen. Insbesondere benötigt er – allerdings alle anderen Parlamentarier auch – fachliche Informationen der Interessengruppen v.a. bei Richtlinien mit Binnenmarktbezug. Allerdings ist festzuhalten, dass der konkrete Einfluss der Interessengruppen im Einzelfall empirisch nur schwer nachzuweisen ist, da die Verhandlungen der Ausschüsse unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden.

Im Vergleich zu den wirtschaftlichen Interessengruppen sind die *Umweltschützer* und Vertreter der Konsumentenverbände auf dem politischen Markt der Gemeinschaft deutlich weniger präsent. Dies liegt zunächst daran, dass sie mit dem Umweltschutz ein generelles Interesse einer grossen Gruppe vertreten, dass nur schwer zu organisieren ist. Entsprechend schwerer fällt es ihnen, finanzielle und personelle Ressourcen zur Vertretung der Interessen ihrer Mitglieder zu sammeln. Grundsätzlich werden die Umweltschützer versuchen, dieselben Ansatzpunkte zur Vertretung ihrer Interessen zu nutzen, die bereits bei den wirtschaftlichen Interessengruppen genannt wurden. Allerdings ist damit zu rechnen, dass sie bei Richtlinienvorschlägen mit Binnenmarktbezug, bei denen die Umweltschützer in direkter Konkurrenz zu dem Leistungsangebot der wirtschaftlichen Interessengruppen stehen, vergleichsweise weniger erfolgreich sein werden. Denn aufgrund mangelnder Ressourcen können die Umweltverbände nur selten mit den benötigten fachlichen Informationen dienen und werden folglich ihre Interessen ungleich schwerer im politischen Prozess vertreten können. Dies gilt grundsätzlich sowohl für die Kommission als auch für den Rat. Anders beim Parlament: Da Umweltschützer und Parlamentarier in der Regel für eine Verschärfung des Umweltschutzes eintreten, haben diese Gruppen

---

<sup>575</sup> Vgl. Teil III, Kapitel 4.3.1.2.2.

traditionell ein sehr gutes Verhältnis.<sup>576</sup> Entsprechend ist damit zu rechnen, dass der Einfluss der Umweltschützer bei den Parlamentariern deutlich grösser sein wird als bei Kommission und Rat. Mit der Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens ist im Europäischen Parlament aber auch mit zunehmender Konkurrenz durch die wirtschaftlichen Interessengruppen zu rechnen.

Auf dem politischen Markt für Umweltregulierungen der Gemeinschaft tritt noch eine weitere auf den ersten Blick ungewohnte, funktional jedoch eindeutig als solche identifizierbare Kategorie von Interessengruppen auf: *nationale Bürokratien*, *nationale Parlamente* und *nationale Regierungen*. Im Unterschied zu den Vertretern der Industrie und der Umweltschützer haben sie jedoch einen entscheidenden Vorteil: sie sind über die Beratungen im Rat offiziell im Rechtsetzungsverfahren vertreten. Wesentlicher Ansatzpunkt ist darüber hinaus die Kommission, vor allem in der Vorschlagsphase, in der die DG XI die nationalen Bürokratien als 'nationale Experten' konsultiert.

---

<sup>576</sup> Vgl. Gardner, James N. (1991), S. 41.

# **TEIL IV: DIE GEMEINSCHAFTLICHEN AKTEURE UND IHR TATSÄCHLICHES VERHALTEN: FALLSTUDIE ZUR VERPACKUNGSRICHTLINIE 1994**

## **1 Einleitung**

Im vorangegangenen Teil III wurde ein polit-ökonomischer Analyserahmen entwickelt, mit dem das Verhalten der gemeinschaftlichen Akteure im Mitentscheidungsverfahren zur Verabschiedung von gemeinschaftlichen Umweltrichtlinien untersucht werden kann. Im folgenden Teil IV ist jetzt die zentrale Fragestellung, inwieweit dieser Analyserahmen und die dort gebildeten Verhaltenshypothesen einen Erklärungsbeitrag für die Ausgestaltung der Politikinhalte und das Verhalten der gemeinschaftlichen Akteure im Verhandlungsprozess zur Verabschiedung der Verpackungsrichtlinie leisten kann. Denn obwohl die gemeinschaftlichen Entscheidungsträger Ende der 80er Jahre letztlich ein Scheitern ihrer vom ordnungsrechtlichen Instrumentarium geprägten Siedlungsabfallpolitik eingeräumt hatten, ist die geforderte instrumentelle Neuausrichtung mit der Verpackungsrichtlinie nicht geschafft worden. Im Rahmen der folgenden positiven Analyse wird diesem Phänomen nachgegangen.

Mit der im Dezember 1994 verabschiedeten Verpackungsrichtlinie wird gem. Art. 1 Abs. (1) bezweckt, die Vorschriften der Mitgliedstaaten bezüglich Verpackungen und Verpackungsabfälle zu harmonisieren, um einerseits die Auswirkungen der Abfälle auf die Umwelt zu vermeiden bzw. zu verringern und andererseits das Funktionieren des Binnenmarktes zu gewährleisten und Handelshemmnisse sowie Wettbewerbsverzerrungen und -beschränkungen zu verhindern. Zu diesem Zweck werden in Anlehnung an die Gemeinschaftsstrategie gem. Art. 1 Abs. (2) der Verpackungsrichtlinie Massnahmen vorgeschrieben, die auf folgendes abzielen:

- Vermeidung von Verpackungsabfällen (erste Priorität)
- Wiederverwendung, stoffliche und andere Verwertung von Verpackungsabfällen (als Hauptprinzipien)
- Verringerung der endgültigen Beseitigung (als Folge daraus).<sup>577</sup>

---

<sup>577</sup> Damit folgt die Verpackungsrichtlinie der in der praktischen Abfallpolitik üblichen Prioritätenfolge Vermeidung vor Verwertung vor Beseitigung. Vgl. Teil II, Kapitel 2.1.1.

Schwerpunktmässig werden deshalb im Rahmen der folgenden Analyse die Vorschriften untersucht, die eben diesen Zielsetzungen der Richtlinie dienen. Denn hier wurden den Mitgliedstaaten verbindliche und harmonisierte Ziele gesetzt, die sie – entsprechend den im Verhandlungsprozess ausgehandelten Umsetzungsfristen – durch die Umsetzung in nationales Recht erreichen mussten.

Neben den in Teil III identifizierten allgemeinen Restriktionen ergeben sich in Abhängigkeit vom jeweiligen umweltpolitischen Regulierungsinhalt aber noch weitere Restriktionen für den Handlungsspielraum der gemeinschaftlichen Entscheidungsträger. Sie werden als richtlinienspezifische Restriktionen bezeichnet und im folgenden Kapitel 2 dargestellt. Im Anschluss daran werden die einzelnen Schritte des Entscheidungsprozesses chronologisch nachvollzogen und analysiert.

## **2 Richtlinienspezifische Restriktionen: Ausgangssituation Ende der 80er Jahre ...**

Bisher wurden in Teil III nur die allgemeinen Restriktionen beschrieben, die unabhängig vom zu verhandelnden Richtlinieninhalt den Handlungsspielraum der gemeinschaftlichen Akteure in der Umweltpolitik determinieren. Darüber hinaus gibt es aber noch weitere Restriktionen, die speziell für das jeweilige Politikfeld zum jeweiligen Zeitpunkt der Verhandlungen gelten. Sie werden im Folgenden als richtlinienspezifische Restriktionen bezeichnet. Im Rahmen der hier zu untersuchenden Verpackungsrichtlinie gehören Anfang der 90er Jahre zu den richtlinienspezifischen Restriktionen zunächst die bisherigen Umwelt- und Abfallpolitiken der Gemeinschaft (Kapitel 2.1 und 2.2.). Sie stellen insofern eine Restriktion für die gemeinschaftlichen Akteure dar, weil die Umstellungskosten zur Änderung dieser z.T. langwierig verhandelten Politiken beträchtlich erscheinen. Ausserdem gehören die im Politikfeld Verpackungen und Verpackungsabfälle zur Verfügung stehenden Informationen ebenfalls zu den richtlinienspezifischen Restriktionen (Kapitel 2.3).<sup>578</sup>

### **2.1 ... in der gemeinschaftlichen Umweltpolitik**

Der Handlungsspielraum der politischen Entscheidungsträger der Gemeinschaft war Ende der 80er Jahre im Hinblick auf die *gemeinschaftliche Umweltpolitik* durch verschiedene Ereignisse geprägt. So erhielt die Gemeinschaft durch die Einheitliche Europäische Akte 1987 erstmals die vertraglich verankerte Kompetenz im Umweltbereich zugewiesen, was die Verabschiedung von Umweltrichtlinien auf Gemeinschaftsebene wesentlich erleichterte. Hinzu kam, dass mit der EEA die

---

<sup>578</sup> Darüber hinaus begrenzen auch bestehende und geplante Regulierungen in den Mitgliedstaaten als richtlinienspezifische Restriktionen den Handlungsspielraum insbesondere der Ratsvertreter. Sie werden jedoch an anderer Stelle behandelt. Vgl. Teil IV, Kapitel 3.2.3.1.

Mehrheitserfordernisse im Rat deutlich gesenkt wurden: War bisher Einstimmigkeit erforderlich, konnten jetzt Richtlinien mit der deutlich einfacher zu erreichenden qualifizierten Mehrheit vom Rat verabschiedet werden.<sup>579</sup> In der Folgezeit ist die Gemeinschaft dann auch im Umweltbereich verstärkt tätig geworden. So wurden nach Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte zwischen 1989 und 1991 mehr Rechtsakte im Umweltbereich verabschiedet, als in den gesamten zwanzig Jahren vorher zusammen.<sup>580</sup> Dies wohl nicht zuletzt deshalb, weil sich der Zustand der Umwelt seit Beginn der gemeinschaftlichen Umweltpolitik im Jahre 1973 zunehmend verschlechtert hat. Mit der bevorstehenden Vollendung des Binnenmarktes zum 1.1.1993 wurde eine weitere Verschlechterung des Zustandes der Umwelt erwartet, und es wurden entsprechende Änderungen in der Umweltpolitik der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten gefordert.

Doch darüber hinaus gab es noch einen ganz anderen Grund, warum die Umweltpolitik sowohl in den Mitgliedstaaten als auch auf Gemeinschaftsebene im Fokus der politischen Entscheidungsträger stand: Das *Umweltbewusstsein der Wähler* der Gemeinschaft war zu dieser Zeit sehr hoch. Konkret hat sich diese zunehmende Besorgnis der Bürger um ihre Umwelt auf Gemeinschaftsebene in den Wahlen zum Europäischen Parlament 1989 niedergeschlagen, in denen die „Grünen“ Parteien einen eindrucksvollen Wahlerfolg verbuchen konnten. Vor dem Hintergrund dieses Votums der Wähler erhielt die gemeinschaftliche Umweltpolitik dann auch für die wiederwahlorientierten Politiker des Rates und des Europäischen Parlamentes eine – zumindest zeitweise – besondere Bedeutung. Damit wurde der bis dahin im Vergleich zu den anderen politischen Aktivitäten der Gemeinschaft eher nebensächlichen Umweltpolitik Ende der 80er / Anfang der 90er Jahre eine besondere Rolle zuteil. Nicht zuletzt um den Wünschen der Wähler zu entsprechen, wurden durchgängig strengere Umweltstandards gefordert. So bemerkte die Kommission in einem Arbeitsdokument vom 21.12.1990: „According to the Declaration on the Environment of Dublin, June 1990, the credibility of the European Community and its effectiveness largely depends on the ability to adopt progressive environmental measures for implementation and enforcement by its Member States.“<sup>581</sup>

Neben der Forderung nach strengeren Umweltstandards führte die zunehmende Verschlechterung des Zustandes der Umwelt aber auch dazu, dass auf gemeinschaftlicher Ebene das bis dahin zur Anwendung gelangte *Instrumentarium* in Frage gestellt wurde. Abgesehen von für die Mitgliedstaaten unverbindlichen Zielvereinbarungen war die gemeinschaftliche Umweltpolitik durch die Anwendung ordnungsrechtlicher Instrumente in den verschiedensten Ausgestaltungsformen geprägt. Im Rahmen der vom Rat auf Vorschlag der Kommission verabschiedeten Aktionsprogramme<sup>582</sup> für den

---

<sup>579</sup> Vgl. Teil III, Kapitel 3.1.

<sup>580</sup> Vgl. Sbragia, Alberta (1996), S. 243. Zur Entwicklung der europäischen Umweltpolitik vgl. z.B. McCormick, John (2001), S. 41ff.

<sup>581</sup> DG XI (1990b), S. 2.

<sup>582</sup> Aufgrund der fehlenden vertraglichen Kompetenz der Gemeinschaft für Umweltfragen vollzog sich die gemeinschaftliche Umweltpolitik zunächst im Rahmen von Aktionsprogrammen, die jeweils auf fünf Jahre ausgerichtet waren. Vgl. Krämer, Ludwig (1996), 884ff. Zu den allgemeinen Inhalten der einzelnen Aktionsprogramme vgl. z.B. Stehling, Frank (1996), S. 109ff., Caspari, Stefan (1995), S. 66ff., Johnson, Stanley P. / Corcelle, Guy (1995), 12ff.

Umweltschutz, in denen sich die Mitgliedstaaten über gemeinsame Grundsätze, Prioritäten und Ziele der gemeinschaftlichen Umweltpolitik in Form einer freiwilligen Selbstbindung verständigen, wurde die Frage nach geeigneten Instrumenten immer wieder aufgegriffen. Mit dem vierten Aktionsprogramm für den Umweltschutz für die Jahre 1987 bis 1992 wurde die Instrumentenfrage dann erstmals in den Vordergrund gestellt. Ein besonderer Akzent wurde dabei auf 'wirtschaftliche' Instrumente gelegt, zu denen Instrumente wie Steuern, Abgaben, Subventionen und handelbare Deponiegenehmigungen gezählt werden.<sup>583</sup> Die Kommission äusserte die Absicht, den Einsatz wirtschaftlicher Instrumente zur Unterstützung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften auszubauen. Im Zusammenhang mit der Abfallbewirtschaftung sollte sichergestellt werden, dass wirtschaftliche Instrumente zur Förderung der Abtrennung und Rückführung bestimmter Abfälle angewandt werden.<sup>584</sup> Mit dem fünften Aktionsprogramm für den Umweltschutz für die Jahre 1993 bis 1997, mit dessen Ausarbeitung in der Kommission Anfang der 90er Jahre begonnen wurde, wurde der verstärkte Einsatz 'marktorientierter' Instrumente angekündigt. So erkannte der Rat an, dass eine Erweiterung der Palette von Instrumenten v.a. um 'marktorientierte Instrumente' zur Ergänzung des ordnungsrechtlichen Instrumentariums erforderlich sei.<sup>585</sup> Im Zusammenhang mit der Abfallwirtschaft wurde gefordert, dass ökonomische und steuerliche Instrumente wie Abgaben und Gebühren – wo immer angezeigt – eingesetzt werden sollten.<sup>586</sup> Darüber hinaus forderte der Rat im November 1989 die Kommission auf, die Einsatzmöglichkeiten von ökonomischen und steuerlichen Instrumenten in der gemeinschaftlichen Umweltpolitik zu untersuchen. Bei einem informellen Ratstreffen am 21. und 22. April 1990 stellte der zuständige Umweltkommissar Carlo Ripa di Meana hierzu resümierend fest, dass „le recours à ce type d'instruments apparaît de plus en plus souhaitable (...)“.<sup>587</sup> Und weiter: „Tous les ministres acceptent désormais l'idée que les réglementations imposant des normes et contrôles ne suffisent pas pour atteindre des objectifs ambitieux en matière d'environnement, surtout compte tenu des difficultés d'application, et qu'il faut les compléter par des instruments de nature économique et/ou fiscale.“<sup>588</sup> Diese Auffassung bestätigte der Rat dann auch offiziell in seiner Entschliessung vom Mai 1990 speziell für die Abfallpolitik. Parallel zu den Aktivitäten des Rates und der Kommission hatte auch der Umweltausschuss des Parlamentes im November 1989 beschlossen, einen Bericht über ökonomische und fiskalische Instrumente der Umweltpolitik auszuarbeiten. Er kam darin zu der Feststellung: „Neben den ordnungsrechtlichen Auflagen (Grenzwerten, Mindeststandards), die bislang im Vordergrund standen, kommt zukünftig den ökonomischen und fiskalischen Instrumenten eine zentrale Rolle zu.“<sup>589</sup>

Es gab folglich Anfang der 90er Jahre zwischen allen politischen Entscheidungsträgern der Gemeinschaft einen Konsens darüber, dass vor dem Hintergrund der zunehmenden Verschlechterung

<sup>583</sup> Vgl. hierzu Teil II, Kapitel 2.3.

<sup>584</sup> Vgl. Rat der Europäischen Gemeinschaften (1987), S. 15 und 32f.

<sup>585</sup> Vgl. Rat der Europäischen Gemeinschaften (1993), S. 70ff.

<sup>586</sup> Vgl. Rat der Europäischen Gemeinschaften (1993), S. 57.

<sup>587</sup> Commission des Communautés Européennes (1990), S. 4.

<sup>588</sup> Commission des Communautés Européennes (1990), S. 7.

<sup>589</sup> Europäisches Parlament (1991), S. 15.

des Umweltzustandes im Zusammenspiel mit der grossen Bedeutung der Umweltpolitik bei den Wählern eine instrumentelle Neuorientierung hin zum ökonomischen Instrumentarium in der gemeinschaftlichen Umweltpolitik notwendig sei.

## 2.2 ... in der gemeinschaftlichen Abfallpolitik

War die *Abfallpolitik* innerhalb der gemeinschaftlichen Umweltpolitik bereits in den 80er Jahren zu einem der Tätigkeitsschwerpunkte erklärt worden, stellte sie für die 90er Jahre eine Schlüsselaufgabe dar.<sup>590</sup> So stellte ein Direktor der DG XI auf einer Konferenz im April 1990 fest: „Waste is now the priority environmental issue for the foreseeable future from any point of view.“<sup>591</sup> Denn für die stetig steigenden Abfallmengen in der Gemeinschaft reichten die bestehenden Entsorgungsanlagen nicht aus, so dass es damit zwangsläufig – zumindest in bestimmten Regionen und Mitgliedstaaten – zu „Entsorgungsengpässen“ kommen würde.<sup>592</sup>

Die Verabschiedung der Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle<sup>593</sup>, die auch als Rahmen-Richtlinie bezeichnet wird und 1991 angepasst wurde<sup>594</sup>, wird gemeinhin als Beginn der gemeinschaftlichen Abfallpolitik gesehen. Neben der Definition von abfallpolitisch relevanten Begriffen wurde in dieser Richtlinie erstmals die Vermeidung und Verwertung von Abfällen angesprochen, und die Mitgliedstaaten wurden zur Vorlage von Abfallbewirtschaftungsplänen an die Kommission verpflichtet. Mit der Rahmen-Richtlinie wurde ein rechtlicher Rahmen für die Gemeinschaftspolitik im Bereich der Abfallbewirtschaftung geschaffen, auf dessen Basis weitere Richtlinien bezüglich einzelner Stoff- oder Abfallgruppen (wie z.B. Altölbeseitigung, Beseitigung von PCB, giftige und gefährliche Abfälle, Titandioxidabfälle) und besonderer Problembereiche (wie z.B. grenzüberschreitende Verbringung gefährlicher Abfälle, Verpackungen für flüssige Lebensmittel) erlassen wurden. Doch trotz dieser Regelungen konnte das allgemeine Ansteigen der ‚Abfallberge‘ nicht verhindert werden. Entsprechend wurde die gemeinschaftliche Abfallpolitik Ende der 80er Jahre als wenig erfolgreich bewertet – denn sie war durch ein Regelungsdefizit, d.h. mangelnde Umsetzung in nationales Recht, und ein Vollzugsdefizit, d.h. mangelnde Umsetzung und Kontrolle der Regelungen in den Mitgliedstaaten, gekennzeichnet.<sup>595</sup>

---

<sup>590</sup> Vgl. Rat der Europäischen Gemeinschaften (1993), S. 56, so auch Krämer, Ludwig (1996), S. 899. Für einen kurzen Überblick über Abfallpolitik der Gemeinschaft bis zur Verabschiedung der Verpackungsrichtlinie 1994 vgl. Johnson, Stanley P. / Corcelle, Guy (1995), S. 184 – 224, mit Schwerpunkt auf rechtlichen Aspekten vgl. Dieckmann, Martin (1994), S. 113ff.

<sup>591</sup> Bennett, Edward (1990), S. 23.

<sup>592</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1989), S. 4, Rat der Europäischen Gemeinschaften (1993), S. 23.

<sup>593</sup> Vgl. ABl. Nr. L 194 vom 25.7.1975, S. 47ff.

<sup>594</sup> Vgl. Richtlinie 91/156/EWG des Rates vom 18. März 1991, ABl. Nr. L 78 vom 26.3.1991, S. 31ff.

<sup>595</sup> Vgl. Reiche, Jochen (1992), S. 335.

Mit der bevorstehenden *Vollendung* des gemeinsamen *Binnenmarktes* zum 1.1.1993 wurde das Problem der fehlenden Entsorgungskapazitäten weiter verschärft. Allgemein wurde ein Anstieg des Wirtschaftswachstums erwartet, wodurch die Frage aufgeworfen wurde, wie mit einem entsprechenden Anwachsen der Abfälle in einem freien Binnenmarkt umgegangen werden sollte. Im Zentrum der Diskussion stand entsprechend die Frage des freien Verkehrs der Abfälle im Hinblick auf ihre Entsorgung. Dazu stellte die Kommission 1989 fest: „Angesichts der engen Verknüpfung zwischen der Abfallwirtschaft und zahlreichen Industrie- und Handelstätigkeiten kann das Fehlen eines gemeinschaftlichen Konzeptes für die Abfallwirtschaft den Umweltschutz, aber auch die Vollendung des grossen Binnenmarktes beeinträchtigen, da in diesem Falle Wettbewerbsverzerrungen und ungerechtfertigte Investitionsverlagerungen, wenn nicht gar eine Abschottung des Marktes zu befürchten wären.“<sup>596</sup> Vor diesem Hintergrund legte die Kommission dem Rat und dem Europäischen Parlament im September 1989 eine Gemeinschaftsstrategie für die Abfallwirtschaft vor, in der sie Leitlinien für die Abfallpolitik der Gemeinschaft festlegte:

- Vorrang hat die *Vermeidung* von Abfällen,
- die *Verwertung* von Abfällen ist zu fördern,
- die endgültige *Beseitigung* von Abfällen, die nicht verwertet werden können, ist auf ein Minimum zu beschränken und
- der *Transport* der Abfälle ist zu regeln.<sup>597</sup>

In einem eigenem Abschnitt zum Binnenmarkt hielt die Kommission fest: „Zur Förderung der Wiederverwertung – einer der gemeinschaftlichen Prioritäten auf diesem Gebiet – müssen die Grundsätze des freien Wettbewerbs eingehalten werden, sofern der Verkehr kontrolliert wird und auf der Grundlage eines Wiederverwertungsvertrages zwischen dem Abfallbesitzer und dem Betreiber der Wiederverwertungsanlage erfolgt, die beide anerkannt und zugelassen sein müssen. In diesen Fällen kann von der Regel, die Abfälle sollten in den nächsten beim Ort ihrer Entstehung gelegenen Anlagen behandelt werden, abgewichen werden.“<sup>598</sup> In seiner Entschliessung über die Abfallpolitik vom 7. Mai 1990 hat der Rat diese Gemeinschaftsstrategie grundsätzlich bestätigt.<sup>599</sup>

Im Rahmen der Abfallpolitik spielten *Verpackungen bzw. Verpackungsabfälle* bereits in den 80er Jahren eine ganz besondere Rolle. Da Anfang der 80er Jahre Getränke-Mehrwegverpackungen in einer erheblichen Masse durch Einwegverpackungen vom Markt verdrängt wurden und damit die Abfallmengen erheblich anstiegen, stand zu diesem Zeitpunkt das Problem der Getränkeverpackungen

---

<sup>596</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1989), S. 2.

<sup>597</sup> Vgl. ausführlicher Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1989), S. 7ff. Aufgrund der bereits in Teil II, Kapitel 2.1.1 genannten Problematik der Operationalisierung mengenrelevanter Ziele für die Vermeidung von Abfällen folgt die Kommission der in der praktischen Abfallpolitik üblichen Prioritätenfolge Vermeidung vor Verwertung vor Beseitigung.

<sup>598</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1989), S. 25.

<sup>599</sup> Vgl. Rat der Europäischen Gemeinschaften (1990), S. 2ff.



im Zentrum der nationalen und gemeinschaftlichen Bemühungen.<sup>600</sup> Entsprechend verabschiedete der Rat für dieses Verpackungssegment 1985 eine Richtlinie über Verpackungen für flüssige Lebensmittel.<sup>601</sup> Übereinstimmend mit den bereits in der Rahmen-Richtlinie formulierten Zielen der gemeinschaftlichen Abfallpolitik stellte diese Richtlinie vor allem auf die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen ab, wobei jedoch keine konkreten Zielvorgaben für die Mitgliedstaaten fixiert wurden. Letztlich verlangte die Richtlinie als Mindeststandard von den Mitgliedstaaten lediglich, dass sie Programme zur Vermeidung oder Verwertung von Verpackungsabfällen aufstellten und diese der Kommission mitteilten. Es blieb aber den Mitgliedstaaten überlassen, ob sie Programme zur Vermeidung oder zur Verwertung einführen, welche Massnahmen sie zur Zielerreichung einsetzen wollen und welches Umweltschutzniveau sie damit anstreben. Im Rahmen der ihnen überlassenen Freiräume wählten die Mitgliedstaaten durchaus unterschiedliche Ansätze zur Regulierung der Verpackungsabfälle. Die von der Kommission gewünschte Harmonisierung der nationalen Regulierungen blieb folglich aus, so dass die Kommission die Umsetzung dieser Richtlinie als enttäuschend bezeichnete.<sup>602</sup>

Einen weiteren Rückschlag in ihren Bemühungen um eine Angleichung der nationalen Verpackungsregulierungen musste die Kommission mit dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) vom 20. September 1988 zur *dänischen Pfandflaschenregelung* hinnehmen. In Dänemark war 1981 eine Regelung erlassen worden, nach der Bier und kohlendioxidhaltige Getränke nur noch in Mehrwegverpackungen verkauft werden dürfen, die vorher von einer nationalen Umweltbehörde genehmigt worden sind – Einwegverpackungen, wie Dosen oder Einwegflaschen, wurden gänzlich verboten. 1984 wurde die Regelung dahingehend gelockert, dass ein Produzent pro Jahr 3000 hl Bier bzw. kohlendioxidhaltige Getränke in nicht genehmigten Verpackungen verkaufen darf, wenn für diese Verpackungen ein Pfand- und Rücknahmesystem eingerichtet ist. Nach Auffassung der Kommission stellte diese Regelung eine Wettbewerbsbehinderung für ausländische Produzenten dar. Unterstützt von Grossbritannien klagte die Kommission beim EuGH. In seinem richtungsweisenden Urteil entschied der EuGH im September 1988, dass die Durchsetzung des Umweltschutzes durch strengere nationale Umweltstandards durchaus Einschränkungen des freien Warenverkehrs rechtfertigt. Dies allerdings nur, solange auf Gemeinschaftsebene keine entsprechende Regelung besteht.<sup>603</sup> Mit diesem Urteil wurden erstmals in der Geschichte der Gemeinschaft der Umweltschutz über die Erfordernisse des freien Warenverkehrs gestellt.

Dieses Urteil zugunsten der strengeren dänischen Umweltstandards ermunterte in der Folgezeit v.a.

---

<sup>600</sup> Vgl. McCarthy, James E. (1991), S. 7.

<sup>601</sup> Vgl. Richtlinie des Rates 85/339/EWG vom 27. Juni 1985 über Verpackungen für flüssige Lebensmittel, ABl. Nr. L 176 vom 6.7.1985, S. 18ff. Zur Entstehungsgeschichte und Inhalten vgl. erläuternd Dieckmann, Martin (1994), S. 364ff.

<sup>602</sup> Ende 1990 sah sich die Kommission gezwungen, gegen fünf Mitgliedstaaten rechtliche Schritte aufgrund unsachgemässer Umsetzung dieser Richtlinie einzuleiten. Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1991), S. 216.

<sup>603</sup> Vgl. Hummer, Waldemar / Simma, Bruno / Vedder, Christoph / Emmert, Frank (1994), S. 555ff., Hannequart, Jean-Pierre / Lambert, Karine (1996), S. 106ff.

Deutschland und die Niederlande, die zusammen mit Dänemark zu den traditionellen Vorreiterländern in der gemeinschaftlichen Umweltpolitik gehören, mit der *Ausarbeitung von nationalen Verpackungsregulierungen* zu beginnen, die ebenfalls strenge Umweltstandards vorsahen. Sowohl in den Niederlanden als auch in Deutschland war Ende der 80er Jahre das Problembewusstsein bei den Wählern für Abfälle im Allgemeinen und für Verpackungsabfälle im Besonderen sehr hoch. Vor dem Hintergrund sich drastisch verknappender Entsorgungskapazitäten war es in beiden Ländern Umweltschützern gelungen, durch gezielte Kampagnen auf das Verpackungsproblem aufmerksam zu machen und ein Problembewusstsein für Verpackungsabfälle in der Bevölkerung zu schaffen. So wurden Verpackungen, mit denen jedermann im Alltag in Berührung kommt, in den Augen der Wähler zum Symbol für die Wegwerfgesellschaft und die wachsenden Abfallberge. In Zeiten eines hohen Umweltbewusstseins der Wähler hatten die wiederwahlorientierten Politiker beider Länder folgerichtig das Verpackungsproblem ins Zentrum ihrer umwelt- und abfallpolitischen Aktivitäten gestellt und jeweils Verpackungsregelungen beschlossen, die ambitionierte Ziele für die stoffliche Verwertung der Verpackungsabfälle vorsahen: Auf der Basis des nationalen umweltpolitischen Plans der Niederlande (NMP+) wurde in den Niederlanden im Juni 1991 eine freiwillige Vereinbarung (sogenannter „Packaging Covenant“) zwischen Regierung und Industrie geschlossen. Mit dieser Vereinbarung wurde festgelegt, dass bis zum Jahre 2000 10% des Verpackungsabfalls reduziert, 90% der nicht wiederbefüllbaren Verpackungen eingesammelt und 60% der gebrauchten Verpackungen stofflich verwertet, d.h. recycelt, werden (weiteres Ziel: Förderung Mehrweg). Kurz darauf trat 1991 die deutsche Verpackungsverordnung in Kraft, mit der die anspruchvollsten Zielfestlegungen in der Gemeinschaft verbunden waren. So mussten bis 1995 80% der Verpackungsabfälle eingesammelt und in Abhängigkeit des Verpackungsmaterials zwischen 64 und 72% recycelt werden (auch hier: Mehrweg fördern). Bereits im Vorfeld zu den Ausarbeitungen der deutschen Verpackungsverordnung äusserten die Interessenvertreter von Industrie und Handel auf gemeinschaftlicher und nationaler Ebene massive Bedenken gegen die anspruchsvollen Recyclingziele der deutschen Verordnung.

Wie schon bei der dänischen Pfandflaschenregelung befürchteten sowohl die Kommission als auch die anderen Mitgliedstaaten, dass diese strengen Umweltstandards eine potentielle Behinderung des freien Warenverkehrs im bevorstehenden Binnenmarkt erzeugen würden. So forderte der Rat im Mai 1990 die Kommission auf, „so bald wie möglich spezielle Vorschläge über Verpackungen vorzulegen.“<sup>604</sup> Denn mit einer gemeinschaftlichen Regulierung für Verpackungsabfälle eröffneten sich die wiederwahlorientierten Ratspolitiker die Möglichkeit, sozusagen „zwei Fliegen mit einer Klappe zu schlagen“: zum einen konnten damit die Forderungen der umweltbewussten Wählerschaft aus der Bevölkerung erfüllt werden, die eine (sichtbare) Regelungen für den Abfallbereich verlangten. Aus den bereits genannten Gründen eigneten sich Verpackungen hierzu ideal. Zum anderen sollte mit einer gemeinschaftlichen Regelung aber auch verhindert werden, dass die nationalen Alleingänge – hier allen voran die deutsche Verpackungsverordnung – zu Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt führten. Dies allein schon deshalb, um den wiederwahlorientierten Ratspolitikern auch die Stimmen der nationalen industriellen Interessengruppen zu sichern. Aufgrund der Intransparenz des

---

<sup>604</sup> Rat der Europäischen Gemeinschaften (1990), S. 3.

europäischen Rechtsetzungsprozesses – komplexes Rechtsetzungsverfahren, Verhandlungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit, fehlendes Medieninteresse – ist es für die nationalen Politiker im Rat einfacher, die Interessen dieser wichtigen nationalen Wählergruppe in einer gemeinschaftlichen Regulierung zu wahren.

Eine grundsätzliche Lösung der Abfallproblematik – die ständig steigenden Abfallmengen bei gleichzeitiger Verknappung der Entsorgungskapazitäten – konnte mit einer Verpackungsregulierung von Anfang an nicht erwartet werden. Denn die gesamte Abfallmenge in der Gemeinschaft wurde 1987 auf rund 2,2 Mrd. Tonnen<sup>605</sup> geschätzt. Die Kommission ging in ihrem Vorschlag für die Verpackungsrichtlinie davon aus, dass in der Gemeinschaft rund 50 Mio. Tonnen Verpackungsabfälle anfallen.<sup>606</sup> Mit einer gemeinschaftlichen Verpackungsrichtlinie werden also gerade einmal 2,3% der Gesamtabfallmenge der Gemeinschaft reguliert. Dass Ansätze zur „Lösung“ der Abfallproblematik dennoch in diesem kleinen Abfallsegment gesucht und von allen politischen Entscheidungsträgern auch als solche verkauft wurden, lässt sich nur vor dem Hintergrund eines polit-ökonomischen Erklärungsrahmens verstehen.

## 2.3 ... im Politikfeld Verpackungen und Verpackungsabfälle

Politiker und Bürokraten sind zum Angebot einer umweltpolitischen Massnahme darauf angewiesen, über entsprechende Informationen über das zu regulierende Politikfeld zu verfügen. Aufgrund der starken Budgetrestriktion haben die Beamten der DG XI, die auf Gemeinschaftsebene für die Ausarbeitung eines Richtlinienvorschlages verantwortlich sind, traditionell mit einem ausgeprägten **Informationsdefizit** zu kämpfen.<sup>607</sup> Dieses Problem bestand im Politikfeld Verpackungen und Verpackungsabfälle Ende der 80er Jahre allerdings nicht nur für die Beamten der DG XI, sondern galt im Prinzip durchgängig für alle gemeinschaftlichen Akteure. So fehlten der DG XI von Anfang an zuverlässige und vergleichbare Informationen aus den Mitgliedstaaten über:

- Menge und Art der Verpackungen, die in Verkehr gebracht werden sowie der Anteil, der davon zu Verpackungsabfall wird,
- Mengen an Verpackungsabfällen, die (stofflich) verwertet oder entsorgt werden,
- Möglichkeiten und Kosten, neue Verwertungstechnologien und –märkte zu erschliessen,
- Auswirkungen von Verpackungsabfällen auf die Umwelt.

---

<sup>605</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1989), S. 3.

<sup>606</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), S. 2.

<sup>607</sup> Vgl. hierzu Teil III, Kapitel 4.1.1.2.4.

Selbst da, wo Daten vorhanden waren, konnten sie aufgrund unterschiedlicher Definitionen und Qualitäten nicht verglichen werden. Ausserdem fehlten wissenschaftlich anerkannte Erkenntnisse zur Beurteilung der Auswirkungen auf die Umwelt:

- der verschiedenen Verpackungsformen (hier v.a. Mehrweg- und Einwegverpackungen),
- der unterschiedlichen Verpackungsmaterialien,
- der Verwertungs- und Entsorgungsmethoden von Verpackungsabfällen,
- der verschiedenen umweltpolitischen Handlungsalternativen.

Vor diesem Hintergrund bemerkte die Kommission bereits im Vorfeld zur Ausarbeitung der Verpackungsrichtlinie, dass die Verabschiedung einer effizienten Verpackungspolitik unter diesen Rahmenbedingungen kaum möglich sei.<sup>608</sup> Denn zwangsläufig erhalten diejenigen, die (potentiell) glaubhafte Daten bzw. wissenschaftliche Erkenntnisse anbieten können, insbesondere dort einen deutlichen Einfluss, wo das Informationsdefizit ohnehin am grössten ist: bei den Beamten der DG XI und den Abgeordneten des Europäischen Parlamentes.<sup>609</sup> Darüber hinaus ist damit zu rechnen, dass die Anbieter von Informationen als eigennützige Individuen nur solche Informationen weitergeben werden, die ihren persönlichen Interessen nützen. Grundsätzlich kommen dabei als Anbieter von Informationen die folgenden Gruppen in Frage:

- *unabhängige Sachverständige*: sie werden voraussichtlich aus hochregulierten Ländern kommen, die bereits über eine Regulierung im Verpackungsbereich verfügen und die dortigen Regulierungserfahrungen einbringen,
- *nationale Bürokratien*: auch hier ist damit zu rechnen, dass vor allem die Mitgliedstaaten Informationen zur Verfügung stellen, die bereits über Regulierungserfahrungen im Politikfeld Verpackungen verfügen; entsprechend ihren Verhaltensanreizen ist damit zu rechnen, dass sie nur solche Informationen weitergeben, die der Übertragung ihrer nationalen Regulierung auf die Gemeinschaftsebene nützlich sind,<sup>610</sup>
- *wirtschaftliche Interessengruppen*: sie haben in der Regel den Anreiz und die Finanzmittel, um die benötigten Daten und das erforderliche technische Fachwissen zur Verfügung zu stellen, jedoch werden sie typischerweise nur solche Informationen weitergeben, die die Interessen ihrer Mitglieder schützen,<sup>611</sup>
- *Umweltschützer*: da sie typischerweise über geringe Finanzmittel verfügen, werden sie kaum in der Lage sein, die benötigten Daten bzw. das erforderliche Fachwissen zur Verfügung zu stellen.

---

<sup>608</sup> Vgl. DG XI (1990a), S. 16.

<sup>609</sup> Vgl. Teil III, für die DG XI Kapitel 4.1.1.2.4 und für das Parlament 4.3.1.2.2.

<sup>610</sup> Vgl. Teil III, Kapitel 4.2.2.

<sup>611</sup> Vgl. Teil III, Kapitel 5.1.1.

Es ist folglich davon auszugehen, dass die Interessenvertreter der hochregulierten Mitgliedstaaten (nationale Bürokratien) sowie der Industrie und des Handels gute Chancen haben, über die Bereitstellung von Informationen ihre Interessen bei der Kommission und dem Parlament zu vertreten.

### **3 Vorschlag der Kommission für eine Verpackungsrichtlinie**

#### **3.1 Allgemeine Bemerkungen**

Das Urteil des EuGH zur dänischen Pfandflaschenregelung hat – nicht nur – der Kommission vor Augen geführt, dass nationale Alleingänge im Bereich der Verpackungsregulierungen eine eindeutige Gefahr für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes darstellen, solange es keine entsprechende Regulierung auf Gemeinschaftsebene gibt. Beide Themen, sowohl die Weiterentwicklung des (Umwelt-) Gemeinschaftsrechts als auch die Sicherstellung des reibungslosen Funktionierens des Gemeinsamen Marktes, sind zentrale Aufgaben der Kommission, die Anfang der 90er Jahre im Zentrum der gemeinschaftlichen Aktivitäten standen. Mit der Richtlinie über Verpackungen für flüssige Lebensmittel war die Kommission auch nach eigener Einschätzung eindeutig gescheitert. Dass die Kommission aber erneut ausgerechnet das Verpackungsthema in Angriff nahm und zu ihrem abfallpolitischen Schwerpunktthema der 90er Jahre machte, erklärt sich erst vor dem Hintergrund einer polit-ökonomischen Betrachtung.

Denn wie bereits erwähnt, war mit einer Verpackungsregulierung keineswegs eine „Lösung des Abfallproblems“ zu erwarten.<sup>612</sup> Aber zu dieser Zeit war eine Verpackungsregulierung auf Gemeinschaftsebene für die stimmenmaximierenden nationalen Umweltminister im Rat ein hervorragendes Profilierungsfeld, um nationale Wählerstimmen zu gewinnen. Denn eine gemeinschaftliche Verpackungsregulierung war – allerdings aus unterschiedlichen Gründen und mit unterschiedlicher Zielsetzung – sowohl im Interesse der umweltbewussten Bürger als auch der betroffenen Wirtschaftszweige.<sup>613</sup> Für die umweltbewussten Bürger, die wie bereits erwähnt Anfang der 90er Jahre grosses politisches Gewicht hatten, ging es mit einer Verpackungsrichtlinie in erster Linie darum, ein hohes Umweltschutzniveau umzusetzen, um damit die umweltschädlichen Auswirkungen des Verpackungsabfalls auf die Umwelt möglichst zu vermeiden. Hingegen waren die betroffenen Wirtschaftszweige daran interessiert, drohende Wettbewerbsverzerrungen durch

---

<sup>612</sup> Vgl. Teil IV, Kapitel 2.2.

<sup>613</sup> Ging es den umweltbewussten Bürgern vor allem darum, die umweltschädlichen Auswirkungen des Verpackungsabfalls zu reduzieren, waren die Interessenvertreter der Industrie und des Handels daran interessiert, die Politiker und die von ihnen verabschiedeten Regulierungen dahingehend zu beeinflussen, dass die jeweiligen Marktpositionen und Gewinnaussichten ihrer Mitglieder durch eine Regulierung nicht behindert würden. Eine Verpackungsregulierung auf Gemeinschaftsebene sollte verhindern, dass durch unterschiedliche nationale Verpackungsregulierungen Wettbewerbsverzerrungen im bevorstehenden Binnenmarkt entstehen. Darüber hinaus bestand für die wirtschaftlichen Interessenvertreter der Anreiz, nachteilige nationale Regulierung auf gemeinschaftlicher Ebene nachzubessern, ohne dass dies den nationalen Wählern auffiel.

unterschiedliche nationale Verpackungsregulierungen über eine gemeinschaftliche Richtlinie zu verhindern. Aufgrund dieser starken Nachfrage nach einer gemeinschaftlichen Verpackungsrichtlinie war die Verabschiedung einer solchen Richtlinie folgerichtig für die stimmenmaximierenden Ratspolitiker von besonderer politischer Bedeutung. Deshalb forderte er im Mai 1990 die Kommission auf, einen Richtlinienvorschlag für Verpackungen vorzulegen. Vor dem Hintergrund der für die Kommission angenommenen Erfolgsorientierung<sup>614</sup> erstaunt es nicht, dass die Kommission unter der Leitung der zuständigen DG XI bereits im Juni 1990 eine Projektgruppe ins Leben rief<sup>615</sup>, die – mit der Unterstützung einer niederländischen Sachverständigengruppe – einen Entwurf für eine Verpackungsrichtlinie erarbeiten sollte.

Gemäss der Nachfrage der Wähler ging es für die Ratspolitiker darum, in dieser Richtlinie nicht nur das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes für die betroffenen Wirtschaftszweige sicherzustellen, sondern auch ein hohes Ausmass an Umweltpolitik für die umweltbewussten Bürger zu verwirklichen. Entsprechend betonte auch die (erfolgsorientierte) Kommission das Umweltschutzziel, dass zu diesem Zeitpunkt bei den Wählern sehr gefragt war. So stellte die DG XI in einem Arbeitspapier Ende 1990 fest: „In the field of everyday packaging, for which a lot of public awareness exists, packaging should be exemplary in an environmental way. Establishing in this particular case of packaging a high level of environmental protection should increase the credibility of the Community and other public and private organizations concerned.”<sup>616</sup> Diese Tendenz wurde auf Seiten der erfolgsorientierten Kommission weiter verstärkt, weil sowohl der zuständige Umweltkommissar Carlo Ripa di Meana als auch sein Generaldirektor der DG XI Laurens Jan Brinkhorst dafür bekannt waren, ihren persönlichen Handlungsspielraum dahingehend zu nutzen, dass sie sich für möglichst strenge Umweltregulierungen einsetzten. Entsprechend konnten die zuständigen Beamten der DG XI mit der Zustimmung und Unterstützung ihrer Vorgesetzten rechnen – und zwar sowohl von ihrem Verwaltungschef (Generaldirektor) als auch von ihrem politischen Chef (Umweltkommissar) –, wenn sie mit dieser Richtlinie ein hohes Umweltschutzniveau anstrebten. Diese Unterstützung war für die Beamten der DG XI v.a. im Innenverhältnis gegenüber den anderen vom Richtlinienentwurf betroffenen Generaldirektionen wichtig, deren Zustimmung ein Richtlinienentwurf benötigte, um vom Kollegium der Kommissare offiziell verabschiedet zu werden. Erfahrungsgemäss würden sich die Vertreter der DG XI nur schwer mit ihren Vorschlägen gegen die machtvollen Generaldirektionen durchsetzen können, die die Interessen der Industrie vertreten: DG III (Binnenmarkt) und DG IV (Wettbewerb).<sup>617</sup> Im Hinblick auf die Auswahl und Ausgestaltung des Instrumentariums wird für Bürokraten üblicherweise angenommen, dass sie das ordnungsrechtliche Instrumentarium bevorzugen.<sup>618</sup> Von den erfolgsorientierten Bürokraten der Kommission war aber Anfang der 90er Jahren durchaus auch zu erwarten, dass sie zumindest versuchen würden, neben dem

---

<sup>614</sup> Vgl. für die Verhaltensanreize der Kommission Teil III, Kapitel 4.1.2.

<sup>615</sup> Vgl. ausführlicher zur Projektgruppe DHV Raadgevend Ingenieursbureau BV (1990), S. 1ff.

<sup>616</sup> DG XI (1990b), S. 1.

<sup>617</sup> Vgl. Teil III, Kapitel 4.1.1.2.2.

<sup>618</sup> Vgl. Teil III, Kapitel 2.

ordnungsrechtlichen auch das ökonomische Instrumentarium zum Einsatz zu bringen. Denn abgesehen von der allgemein anerkannten Erkenntnis, dass das ordnungsrechtliche Instrumentarium in der bisherigen Abfallpolitik versagt hatte und die Kommission selber immer wieder den Einsatz neuer Instrumente für die Abfallpolitik favorisiert hatte, hatte der Rat (und auch das Europäische Parlament) den Einsatz ökonomischer Instrumente in der Umwelt- und Abfallpolitik gefordert.<sup>619</sup>

Da der sektorale Ansatz der Kommission mit der Richtlinie über Verpackungen für flüssige Lebensmittel eindeutig gescheitert war und darüber hinaus auch in den Mitgliedstaaten (allen voran in den Niederlanden und Deutschland) umfassende Regulierungsansätze gewählt wurden, erstaunt nicht, dass die Kommission bei der Ausarbeitung ihrer Entwürfe nun ebenfalls einen umfassenden Ansatz wählte und von Anfang an alle Verpackungen im Visier hatte. Vor dem Hintergrund des dänischen Pfandflaschenurteils hatte diese Vorgehensweise insbesondere für die Kommission noch einen weiteren Vorteil: In Anbetracht einer umfassenden gemeinschaftlichen Verpackungsregulierung konnten zukünftig strengere nationale Verpackungsregulierungen, die von der Kommission als wettbewerbsbehindernd eingestuft wurden, vom EuGH nicht mehr mit dem Argument einer fehlenden gemeinschaftlichen Regulierung für zulässig erklärt werden.

Durch diesen umfassenden Politikansatz, der alle Verpackungen umfassen sollte, war zwangsläufig der Kreis derjenigen, deren Interessen durch diese Richtlinie tangiert wurden, enorm gross. Entsprechend war damit zu rechnen, dass sich eine Vielzahl von Interessengruppen an die gemeinschaftlichen Akteure zur Wahrung der Interessen ihrer Mitglieder wenden würde: Abgesehen von mitgliedstaatlichen Umwelt- und Wirtschaftsministerien, die ihre Interessen grundsätzlich über ihre Beteiligung am Rechtsetzungsverfahren vertreten können, waren durch die Richtlinie vor allem die Interessen eines Grossteils der Industrie betroffen:

- Rohmateriallieferanten und Verpackungshersteller,
- Verpackungsabfüller,
- Grosshandel und Handel,
- Recycling- und Entsorgungsindustrie.

Mit den Vertretern der Konsumenten- und Umweltverbände haben die Wirtschaftsverbände gemein, dass sie die Interessen ihrer Mitglieder nicht über eine direkte Beteiligung am Rechtsetzungsverfahren vertreten können. Sie können dies nur indirekt tun, indem sie versuchen, die Meinungsbildung der am Rechtsetzungsverfahren beteiligten Akteure, d.h. die Kommission, den Rat und das Parlament, mit geeigneten Mitteln zugunsten der Interessen ihren Mitglieder zu beeinflussen.<sup>620</sup> Wie bereits in Teil III, Kapitel 4.1.1.2.2 über die Arbeitsweise der Kommission dargestellt, organisiert die

---

<sup>619</sup> Vgl. hierzu Teil IV, Kapitel 2.1.

<sup>620</sup> Zur Rolle der Interessengruppen und deren wichtigsten Ansatzpunkte im Mitentscheidungsverfahren vgl. Teil III, Kapitel 5.

erfolgorientierte Kommission in der Erarbeitungsphase Konsultationen der betroffenen Kreise, um schon im Vorfeld die Mehrheitsfähigkeit ihres Entwurfes zu testen und ihren Entwurf entsprechend anpassen zu können.

Insbesondere aufgrund der grossen Anzahl an betroffenen Industriezweigen bemerkte der Generaldirektor der DG XI Laurens Jan Brinkhorst in einer Notiz an den Umweltkommissar Carlo Ripa di Meana, dass „the widest consultation ever organized inside and outside the Commission was arranged for this very complex issue.“<sup>621</sup> So versuchten insgesamt 321 verschiedene Gruppen, die gemeinschaftlichen Entscheidungsträger in ihrem Sinne zu beeinflussen: dabei vertraten 78% die Interessen des Handels und der Industrie, hingegen nur 8,4% die der Konsumenten- und Umweltverbände. Dabei versuchte rund die Hälfte dieser Gruppen die Kommission zu beeinflussen.<sup>622</sup> Schon hier wurde deutlich, dass mit der Verpackungsrichtlinie zentrale Interessen der Industrie und des Handels betroffen waren, die sich aufgrund ihres spezifischen Interesses und begrenzter Gruppengrösse erwartungsgemäss schnell und schlagkräftig in Interessengruppen organisiert haben. Vor diesem Hintergrund benötigte die Kommission insgesamt rund zwei Jahre, bis sie einen endgültigen Vorschlag für eine Verpackungsrichtlinie vorlegen konnte, obwohl sie von Anfang an die politische Bedeutung des Verpackungsproblems für den Rat erkannt und intern entsprechende Prioritäten gesetzt hatte. Wurde im ersten Richtlinienentwurf noch die Hoffnung geäussert, die Richtlinie könne möglicherweise zum 1.7.1992 in Kraft treten, war spätestens nach den ersten Konsultationen der betroffenen Kreise klar, dass der Verhandlungsprozess zum Ausgleich der Interessen als Voraussetzung für die Verabschiedung der Richtlinie ein schweres und langwieriges Unterfangen würde.

## **3.2 Beratungen der Kommissionsentwürfe**

### **3.2.1 Rechtsgrundlage**

Die Kommission schlägt im Rahmen ihres Richtlinienentwurfes auch die Rechtsgrundlage vor, auf der ein Richtlinienvorschlag basiert wird. Im Rahmen der Verabschiedung einer Richtlinie ist die Rechtsgrundlage, wie alle anderen Bestimmungen eines Vorschlages auch, Gegenstand von Verhandlungen. Der Rat kann – allerdings nur einstimmig – die Rechtsgrundlage verändern, wobei die Kommission dann erfahrungsgemäss nach Verabschiedung der Richtlinie vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) klagt.<sup>623</sup> Für die Verpackungsrichtlinie kamen grundsätzlich zwei Artikel als Rechtsgrundlage in Frage: Art. 100a oder Art. 130s EWGV. Da mit der Entscheidung für eine Rechtsgrundlage wichtige Restriktionen für die gemeinschaftlichen Entscheidungsträger im

---

<sup>621</sup> DG XI (1992), S. 1.

<sup>622</sup> Vgl. hierzu ausführlicher Porter, Martin (1995), S. 200ff.

<sup>623</sup> Vgl. Emmert, Frank (1996), S. 184. So hat die Kommission beispielsweise im Zusammenhang mit der Titandioxid-Richtlinie eine Nichtigkeitsklage vor dem EuGH angestrengt, weil der Rat die Rechtsgrundlage von Art. 100a EWGV (von der Kommission vorgeschlagen) auf Art. 130s EWGV verändert hat.



Verhandlungsprozess festgelegt werden (das zur Anwendung kommende Rechtsetzungsverfahren inkl. der Abstimmungserfordernisse sowie die Bedingungen, unter denen strengere nationale Regulierungen für zulässig erklärt werden können), ist die Rechtsgrundlage für die gemeinschaftlichen Entscheidungsträger ein durchaus wesentlicher Bestandteil des Richtlinienentwurfes.<sup>624</sup>

1987 hatte der EuGH entschieden, dass sich die Entscheidung für eine Rechtsgrundlage auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen muss. Jedoch war Anfang der 90er Jahre, d.h. rund zwei Jahre nach Einführung der beiden neuen Umweltkompetenzen durch die Einheitliche Europäische Akte, die Rechtslage im Hinblick auf die Frage, welcher Regulierungsinhalt mit welcher Rechtsgrundlage verbunden ist, durchaus strittig. Grundsätzlich setzt die Anwendung des Art. 100a EWGV voraus, dass die Richtlinie eine Harmonisierung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten anstrebt, die sich unmittelbar auf die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes auswirken. Diese Voraussetzung war im Hinblick auf die Verpackungsrichtlinie eindeutig gegeben. Hingegen begründet Art. 130s EWGV eine rein auf den Umweltschutz bezogene Rechtsetzungskompetenz der Gemeinschaft. Da mit der Verpackungsrichtlinie erklärermassen auch Umweltschutzziele verfolgt werden sollten, wäre auch Art. 130s EWGV als Rechtsgrundlage in Betracht gekommen. Vor diesem Hintergrund ging es letztlich um die Frage, ob mit der Richtlinie vorrangig eine Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten zur Verwirklichung des Binnenmarktes angestrebt wurde oder aber der Umweltschutz im Vordergrund stand.

Die Kommission hat sich bereits in ihrem ersten internen Entwurf für eine Verpackungsrichtlinie, Draft 0 vom 08/02/1991, aufgrund des Binnenmarktbezuges für Art. 100a EWGV als Rechtsgrundlage ausgesprochen. Denn: „Whereas disparities between the laws of the Member States on packaging and packaging waste may create obstacles to trade and distortion of competition, thereby having a direct effect on the establishment and functioning of the internal market, it becomes necessary to achieve approximation of laws in this field and to establish criteria and conditions for national measures.“<sup>625</sup> Das Urteil des EuGH zur Titandioxid-Richtlinie vom 11. Juni 1991 stärkte diese Position der Kommission: Sie hatte eine Nichtigkeitsklage vor dem EuGH angestrengt, weil der Rat die Rechtsgrundlage der Titandioxid Richtlinie von Art. 100a EWGV (von der Kommission vorgeschlagen) auf Art. 130s EWGV geändert hatte. Im Kern stellte der EuGH fest, dass Rechtsakte auf Art. 100a EWGV zu stützen sind, die neben dem Umweltschutz zumindest auch die Frage gleicher Wettbewerbsbedingungen berührt. Dies sah der EuGH bei der Titandioxid – Richtlinie als gegeben an und erklärte die Richtlinie deshalb für nichtig.<sup>626</sup>

---

<sup>624</sup> Vgl. hierzu Teil III, 3.1.

<sup>625</sup> DG XI (1991), S. 3.

<sup>626</sup> Vgl. hierzu ausführlicher z.B. Dieckmann, Martin (1994), S. 47ff. Doch schon im März 1993 nahm der EuGH eine Korrektur zu dieser Rechtsprechung vor: So stellte der EuGH jetzt fest, dass die Entscheidung für Art. 100a EWGV oder 130s EWGV aufgrund des Regelungsschwerpunktes der Richtlinie zu treffen ist. Die Tatsache, dass es lediglich auch um Binnenmarktfragen geht, reicht nach diesem Urteil nicht mehr aus. Vgl. Dieckmann, Martin (1994), S. 59f.

Neben dieser zunächst rein rechtlichen Betrachtung sprachen aber aus Sicht der Kommission noch ganz andere Gründe für Artikel 100a EWGV. So erfordert diese Rechtsgrundlage für Beschlüsse des Rates lediglich eine qualifizierte Mehrheit, was die Aussichten, dass eine Richtlinie durch den Rat verabschiedet werden kann, deutlich verbessert. Ein Aspekt, der einer erfolgsorientierten Kommission sehr entgegenkommt – denn Art. 130s EWGV erfordert grundsätzlich ein einstimmiges Abstimmungsergebnis im Rat, das ungleich schwerer zu erreichen ist. Darüber hinaus werden mit Artikel 100a EWGV nationale Alleingänge gem. Art. 100a Abs. (4) EWGV, mit denen Mitgliedstaaten strengere Umweltregulierungen anwenden können, deutlich erschwert.<sup>627</sup> So müssen die nationalen Bestimmungen hiernach erst von der Kommission geprüft und bestätigt werden, dass sie „kein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung und keine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen.“<sup>628</sup> Hingegen erlaubt Art. 130s bzw. 130r EWGV den Mitgliedstaaten explizit die Beibehaltung und Verabschiedung verstärkter Schutzmassnahmen, die der Kommission lediglich notifiziert werden müssen. Die Kommission hat hier im Prinzip keine Möglichkeiten, die Anwendung strengerer Umweltregulierungen in den Mitgliedstaaten zu verhindern, die u.U. den Gemeinsamen Binnenmarkt behindern. Und genau diese Situation wollte die Kommission mit der Verpackungsregulierung verhindern. Art. 100a EWGV eröffnet ihr in dieser Beziehung deutlich mehr Einflussmöglichkeiten, so dass sie damit gleichzeitig auch ihr Ziel der Ausweitung ihres Einflusses verfolgen kann.

Für Art. 100a EWGV spricht allerdings noch ein weiteres Argument: Das mit ihm verbundene Rechtsetzungsverfahren eröffnet dem Parlament deutlich mehr Mitspracherechte im Rechtsetzungsverfahren – dies gilt sowohl für die Regelungen der Einheitlichen Europäischen Akte als auch für den Maastrichter Vertrag. Muss der Rat bei Art. 130s EWGV das Parlament vor seiner Verabschiedung einer Richtlinie lediglich anhören, ohne die Meinung des Parlamentes berücksichtigen zu müssen, wird der Rat bei Art. 100a EWGV immerhin zu einer Kooperation verpflichtet.<sup>629</sup> Im Zweifelsfall scheint der EuGH für die Rechtsgrundlage zu stimmen, die dem Parlament die grösseren Rechte zugesteht.<sup>630</sup> Doch die Kommission hatte noch aus einem anderen Grund ein Interesse an einer starken Rolle des Parlamentes: Traditionell sah die DG XI das Parlament und seinen Umweltausschuss als Verbündeten bei ihrem Bemühen, strengere Umweltschutzmassnahmen auf Gemeinschaftsebene einzuführen. Dabei ist das Parlament nicht nur ein Verbündeter gegen den Rat, sondern auch gegen die anderen Generaldirektionen in der Kommission. Denn: “For a long time DG XI wasn’t taken to

---

<sup>627</sup> Die Auslegung dieser Bestimmungen ist durchaus umstritten. Vgl. hierzu z.B. Epiney, Astrid (1997), S. 122ff., Dieckmann, Martin (1994), S. 58ff., Wilkinson, David (2002), S. 47f. oder ausführlicher Palme, Christoph E. (1992).

<sup>628</sup> Art. 100a Abs. (4) EWGV.

<sup>629</sup> Der Maastrichter Vertrag, der am 1. November 1993 in Kraft trat, verbindet mit Art. 100a EGV das Mitentscheidungsverfahren, das dem Parlament deutlich mehr Rechte einräumt, als das mit Art. 130s EGV verbundene Kooperationsverfahren. Zum Kooperationsverfahren vgl. Art. 189c EGV.

<sup>630</sup> Vgl. Emmert, Frank (1996), S. 185.

seriously within the Commission. In this context DG XI would lobby the EP to act on its behalf... In fact the Council still sometimes thinks that there is an incestuous relationship between the EP and DG XI, which the Environment Committee used to turn the screw.“<sup>631</sup>

Bereits nach den ersten Konsultationen der nationalen Sachverständigen zeichnete sich ab, dass die grosse Mehrheit der Mitgliedstaaten mit Art. 100a EWGV als Rechtsgrundlage einverstanden war. Auf dieser Basis war gesichert, dass strengere nationale Regulierungen nicht ohne Prüfung und Bestätigung der Kommission beibehalten werden konnten. Aus demselben Grund sprachen sich auch die Vertreter der Industrie und des Handels geschlossen für die vorgeschlagene Rechtsgrundlage aus. Erwartungsgemäss tendierten hingegen nur die dänischen, deutschen und niederländischen Vertreter zu Art. 130s EWGV, um damit ihre durchweg strengeren nationalen Regulierungen beibehalten zu können. Da zu diesem Zeitpunkt keine Chance bestand, eine Mehrheit für Art. 130s EWGV in den Ratsverhandlungen zu erreichen, versuchte die deutsche Delegation mit Unterstützung der Dänen und Niederländer, die Kommission dazu zu bewegen, in der Richtlinie festzuschreiben, dass „das von den MS [Mitgliedstaaten] auf der Grundlage des EG-Rechts erreichte Niveau zur Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen durch die Richtlinie nicht geschmälert werde dürfe (...).“<sup>632</sup> Da eine solche Regelung aber weder im Interesse der Mehrheit der Mitgliedstaaten noch im Interesse der Kommission war, hat die Kommission diese Forderung auch nicht in ihren offiziellen Vorschlag eingearbeitet. Aus demselben Grund hat die Kommission dann auch ihren offiziellen Vorschlag vom 15. Juli 1992 auf Art. 100a EWGV basiert.

### **3.2.2 Vermeidung: die Stillstandsklausel**

Als erfolgsorientierte Bürokraten entschieden sich die Beamten der DG XI zur quantitativen Abfallvermeidung erneut für das ordnungsrechtliche Instrumentarium, mit dessen Einsatz sie grundsätzlich die Zustimmung sowohl der Ratspolitiker als auch der Interessengruppen erlangten: So sahen bereits die ersten internen Entwürfe (Draft 0 vom 8.2.1991) bis zum Jahr 2000 eine Gewichtsreduzierung des Verpackungsabfalls um 10% vor, wobei als Referenzpunkt für diese Reduzierung die Verpackungsabfallmengen aus dem Jahr 1990 dienen sollten. Damit wählte die Kommission als Ausgestaltungsform für das ordnungsrechtliche Instrumentarium eine Abfallemissionsauflage.<sup>633</sup> Vor dem Hintergrund fehlender Erfahrungen und Informationen lehnte die DG XI erwartungsgemäss ihren Vorschlag an die Regulierung eines hochregulierten Mitgliedstaates an,<sup>634</sup> nämlich an die niederländische Regulierung aus dem Jahre 1988 („Memorandum Regarding the Prevention and Recycling of Waste Materials“), die ebenfalls eine Reduzierung des Verpackungsabfalls um 10% vorsah. Unter Berücksichtigung der bis dahin üblichen Wachstumsraten

---

<sup>631</sup> Judge, David (1993), S. 199.

<sup>632</sup> BMU (1991b), S. 1.

<sup>633</sup> Vgl. zu Abfallemissionsauflagen Teil II, Kapitel 2.2.4.2.

<sup>634</sup> Vgl. Teil IV, Kapitel 2.3.

des Verpackungsabfalls bedeutete diese Vorschrift ein durchaus ehrgeiziges Ziel, denn de facto wurde damit nicht eine Reduzierung von 10%, sondern von rund 35% vereinbart.<sup>635</sup> Im zweiten offiziellen Entwurf vom 30. September 1991 konkretisierte die DG XI die sogenannte „Stillstandsklausel“: innerhalb von 10 Jahren nach Inkrafttreten der Verpackungsrichtlinie sollte die Abfallmenge aus Verpackungen auf 150kg/pro Kopf/p.a. eingefroren werden. Nach Schätzung einer Studie der OECD lag die durchschnittliche Abfallmenge aus Verpackungen in der Gemeinschaft Ende der 80er Jahre bei 154kg/pro Kopf/p.a.<sup>636</sup>

Die Stillstandsklausel ist im Prinzip von allen Beteiligten – wenn auch aus unterschiedlichen Gründen – abgelehnt worden. Von Seiten der Mitgliedstaaten wurde zunächst die Festlegung auf 150kg als willkürlich empfunden, da es sich lediglich um eine grobe Schätzung ohne gesicherte Datenbasis handelte und grundsätzlich die Sinnhaftigkeit dieses Durchschnittswertes als Referenzpunkt zur Begrenzung der Abfallmenge in Frage gestellt wurde. Ausserdem wurde kritisiert, dass diese Vorschrift vielen Mitgliedstaaten noch eine deutliche Steigerung ihrer Verpackungsabfallmengen erlaube, hingegen andere ihre Abfallmengen signifikant reduzieren müssten.<sup>637</sup> Insbesondere von Seiten der Vorreiterländer Deutschland, Dänemark und den Niederlanden wurde zudem befürchtet, dass damit schwerere Verpackungsmaterialien wie z.B. Glas, das aufgrund seiner guten Recyclingeigenschaften als umweltfreundlich eingestuft wurde, durch leichtere Verpackungsmaterialien wie z.B. Kunststoff, für die Anfang der 90er Jahre noch keine geeigneten Recyclingmöglichkeiten bestanden, substituiert würden.<sup>638</sup> Die Industrie wehrte sich geschlossen und damit entsprechend durchschlagend gegen diesen Vorschlag. Denn eine Begrenzung der Verpackungsabfallmengen impliziert letztlich eine Begrenzung der Produktion von Verpackungen. Davon betroffen wären vor allem Rohmateriallieferanten, Verpackungshersteller und –abfüller, und Konsumgüterhersteller, deren Güter verpackt werden müssen. Da es sich um eine Gewichtsbeschränkung handelte, waren die Gewinnaussichten der Industrievertreter, die mit dem schwersten Verpackungsmaterial Glas arbeiteten, am meisten gefährdet. Entsprechend deutlich haben sie sich dann auch gegen diese Vorschrift gewehrt. Auch die Vertreter der Entsorgungsindustrie waren gegen diesen Vorschlag, denn eine Begrenzung der Verpackungsabfallmenge beschränkt auch ihre Gewinnaussichten. Ein wichtiges Argument zur Abwehr dieser Vorschrift gegenüber der Kommission war, dass „this standstill concept is an contradiction to Article 2 of the Treaty of Rome, which states that a fundamental purpose of the European Community is economic growth. The standstill principle would set a dangerous anti-growth, anti-innovation, and anti-competitive precedent as Community policy.“<sup>639</sup> Selbst Umweltschützer haben sich gegen die vorgeschlagene Stillstandsklausel

---

<sup>635</sup> Das Memorandum sieht für Verpackungsabfälle eine Reduzierung von 2 Mio. Tonnen in 1986 um 10% im Jahr 2000 auf 1,8 Mio. Tonnen vor. Legt man die bis 1986 erreichten Wachstumsraten zugrunde, wären ohne Regulierung im Jahr 2000 mit 2,8 Mio. Tonnen Verpackungsabfällen zu rechnen gewesen. Vgl. McCarthy, James E. (1991a), S. 21.

<sup>636</sup> Vgl. McCarthy, James E. (1991a), S. 3.

<sup>637</sup> So betrug die geschätzte durchschnittliche Verpackungsabfallmenge pro Kopf in Belgien 270 kg, Frankreich 181 kg, Deutschland 125 kg und den Niederlanden 136 kg – für alle anderen Mitgliedstaaten fehlten konkrete Mengenangaben. Vgl. McCarthy, James E. (1991a), S. 3.

<sup>638</sup> Vgl. BMU (1991c), S. 7.

<sup>639</sup> Alliance for Beverage Cartons and the Environment (1991), S. 1.

ausgesprochen. In einem offenen Brief an die Kommission vertraten sie die Auffassung, dass es nicht ausreicht, die Verpackungsabfallmenge zu begrenzen, sondern ihrer Meinung nach sollte die Produktion von Verpackungen begrenzt werden. Doch selbst für diese Zielsetzung lehnten sie die 150 kg/pro Kopf/p.a. ab: „Any limits should be based on an accurate assessment of the amount of packaging produced.“<sup>640</sup>

Vor dem Hintergrund dieser breiten Ablehnungsfront haben die erfolgsorientierten Bürokraten der DG XI auf die Einführung der Stillstandsklausel komplett verzichtet. Dennoch wollte die DG XI nicht völlig auf die Festlegung von Zielvorgaben zur Abfallvermeidung verzichten, denn schliesslich gehörte die Vermeidung von Verpackungsabfällen von Anfang an zu dem wesentlichen (Umwelt-) Ziel, das mit dieser Richtlinie verfolgt werden sollte. Auch die Kommission hatte in der Gemeinschaftsstrategie von 1989 der Vermeidung von Abfällen erste Priorität eingeräumt. Um das Vermeidungsziel offiziell nicht fallen zu lassen, argumentierte der Generalsekretär der DG XI gegenüber Ripa di Meana, dass „the targets for recovery and recycling, together with the definition of certain essential requirements should result in such a reduction of waste that the stand-still provision is not necessary.“<sup>641</sup> Die konkreten Vorschläge der DG XI hierzu werden im folgenden Kapitel betrachtet.

### **3.2.3 Verwertung und Entsorgung: die Zielvorgaben**

Um das Verhalten der nationalen Sachverständigen während der Konsultationen der DG XI von April bis November 1991 nachvollziehen zu können, werden zunächst ihre jeweils unterschiedlichen richtlinienspezifischen Restriktionen, d.h. der nationale Stand der verabschiedeten (bzw. geplanten) mitgliedstaatlichen Verpackungsregulierungen in 1991, dargestellt.<sup>642</sup> Denn aus polit-ökonomischer Sicht wird davon ausgegangen, dass die nationalen Bürokraten daran interessiert sind, den nationalen Regulierungsstand auf die gemeinschaftliche Ebene zu übertragen.<sup>643</sup>

---

<sup>640</sup> Vereniging Milieudefensie (1991), S. 2.

<sup>641</sup> DG XI (1992), S. 1.

<sup>642</sup> Die Ausführungen basieren auf Porter, Martin (1995), S. 147f. und 154f., McCarthy, James E. (1991a), S. 8ff., Hagengut, Christina (1993), S. 11ff., Goethem, Anne van (1993), S. 2ff. sowie Hannequart, Jean-Pierre / Lambert, Karine (1996), S. 147ff.

<sup>643</sup> Vgl. ausführlicher Teil III, Kapitel 4.2.2.

### 3.2.3.1 Richtlinien-spezifische Restriktionen in den Mitgliedstaaten: Stand der nationalen Verpackungsregulierungen in 1991

Die traditionellen umweltpolitischen Vorreiterländer Dänemark, Deutschland und die Niederlande waren auch im Hinblick auf Verpackungen die ersten Mitgliedstaaten, die eigene Verpackungsregulierungen erlassen haben.

- In *Dänemark* wurde bereits 1984 eine Verordnung erlassen, die sich allerdings nur auf Verpackungen für Getränke bezog: Bier und kohlenensäurehaltige Getränke durften nur in Mehrwegbehältern vertrieben werden, Getränkedosen wurden gänzlich verboten.<sup>644</sup> 1991 wurde eine Vereinbarung zwischen Regierung und Industrie geschlossen, nach der Verpackungen zu einem höchstmöglichen Anteil recycelt werden sollen. Bis zum Jahre 2000 sollten demnach möglichst 50% des Verpackungsabfalls recycelt werden. Im Unterschied zu Deutschland ist in Dänemark die Verbrennung (mit Energierückgewinnung) weit verbreitet (70% des Abfalls wurden 1993 verbrannt), die Deponierung wird v.a. in Küstenregionen wie auch in Deutschland und den Niederlanden kritisch bewertet. Alle drei Länder fördern Mehrwegverpackungen, in Dänemark wurde bereits 1994 eine Mehrwegquote von 99,5% für Bier und Softdrinks erreicht.<sup>645</sup>
- In *Deutschland* trat am 12. Juni 1991 die Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen (kurz Verpackungsverordnung) in Kraft. Regulierungsgegenstand sind auch hier, wie in der niederländischen Vereinbarung, sämtliche Verpackungen. Mit der Verpackungsverordnung wurden die Vertreiber und Hersteller von Verpackungen verbindlich verpflichtet, bis zum 1.1.93 gebrauchte Verpackungen zurück zu nehmen und ausserhalb der öffentlichen Entsorgung einer stofflichen Verwertung (Recycling) zuzuführen. Eine energetische Verwertung (Verbrennung) der Verpackungsabfälle war nicht zulässig, da Müllverbrennung bei den Wählern einen sehr schlechten Ruf hatte und deshalb politisch nicht erwünscht war. In Abhängigkeit vom jeweiligen Verpackungsmaterial waren bis zum 1.7.95 (1.1.93) Recyclingquoten von jeweils

- 72% für Glas (42%), Weissblech (26%) und Aluminium (18%) bzw.
- 64% für Pappe/Karton (18%), Kunststoff (9%) und Verbunde (6%)

und eine Mehrwegquote von 72% (17%) für Massenge Getränke (pasteurisierte Milch) zu erreichen. Ein Unterschreiten dieser Quoten hätte eine Rücknahmepflicht des Handels für gebrauchte Verpackungen im Ladenlokal zur Folge gehabt – eine für den Handel schon aus hygienischen Gründen untragbare Lösung. Vor diesem Hintergrund baute die Industrie bis Ende 1992 ein eigenes System zur flächendeckenden Erfassung und Sortierung von Verpackungen auf: das sogenannte Duale System. Zur Finanzierung dieses Systems mussten alle Verpackungen, die über das Duale System erfasst werden sollten, gegen Zahlung eines Entgeltes mit dem Grünen Punkt

---

<sup>644</sup> Vgl. hierzu auch Teil IV, Kapitel 2.2.

<sup>645</sup> Vgl. Hannequart, Jean-Pierre / Lambert, Karine (1996), S. 163.

gekennzeichnet werden. Die sortierten Verpackungsabfälle wurden dann den jeweiligen Rohstoffindustrien kostenlos zur ordnungsgerechten stofflichen Verwertung zur Verfügung gestellt.

- In den *Niederlanden* wurde am 6. Juni 1991 eine freiwillige Vereinbarung zwischen der Industrie und der Regierung unterschrieben (Packaging Covenant), in der die Industrie zum Sammeln und Rezyklieren von Verpackungsabfällen verpflichtet wird. Bis im Jahr 2000 (1995) sollten von den Verpackungen, die nicht erneut befüllt werden können und damit zu Verpackungsabfall werden,
- 90% separat erfasst werden,
  - 60% (40%) recycelt werden und
  - 0% (auf 40% von 1986 reduziert) deponiert werden.

Grundsätzlich wollte die niederländische Regierung mit dem Packaging Covenant Mehrwegverpackungen fördern, um damit v.a. die Entstehung zu deponierender Verpackungsabfälle zu reduzieren. Da mehr als die Hälfte des Landes unter dem Meeresspiegel liegt und damit Land zur Deponierung von Abfällen zunehmend knapp wurde, erklärt sich das ehrgeizige Ziel, die Deponierung von Verpackungsabfällen völlig einzustellen. Die Verbrennung der Verpackungsabfälle, die nicht zu recyceln sind, ist grundsätzlich erlaubt, wird aber bis zum Jahr 2000 auf maximal 40% beschränkt.

Nach den Vorreiterländern gehörte Belgien aufgrund des höchsten Anfalls an Verpackungsabfällen pro Kopf in der Gemeinschaft ebenfalls zu den Mitgliedstaaten, die schon zu Beginn der 90er Jahre eigene Verpackungsregulierungen verabschiedet hatten – allerdings weniger ehrgeizig als die der Vorreiterländer. Auch Frankreich begann 1991 mit der Ausarbeitung einer eigenen Verpackungsregulierung in Anlehnung an die deutsche Verpackungsregulierung.

- In *Belgien*, das mit 270 kg/pro Kopf den höchsten Verpackungsabfall pro Kopf in der Gemeinschaft hatte, wurde für die Region *Flandern* im Juni 1990 eine freiwillige Vereinbarung zwischen Industrie und öffentlicher Hand bezüglich der Haushaltsabfälle vereinbart, die zu rund 25% aus Verpackungsabfällen bestehen. Mit dieser Vereinbarung wurde angestrebt, dass die Deponierung der Haushaltsabfälle von 49% in 1987 auf 0% in 1995 reduziert werden soll. Dafür sollten Haushaltsabfälle vermehrt verbrannt werden (38% in 1987 auf 64% in 1995). Der Abfallbewirtschaftungsplan für 1991 – 1995 vom Februar 1991 sah vor, dass die Deponierung von Verpackungsabfällen bis 1995 um 40% und bis 2000 um 80% reduziert werden sollte. Dieses Ziel konnte entweder durch Vermeidung oder Wiederverwertung von Verpackungen erfüllt werden. Mit einer weiteren freiwilligen Vereinbarung für Verpackungsabfälle im Mai 1991 wurde vereinbart, dass – ohne konkrete Zielvorgaben – die Vermeidung und das Recycling von Verpackungsabfällen gefördert werden sollten, wobei in 1991 weniger als 10% des Verpackungsabfalls aus Haushaltsabfällen recycelt wurden<sup>646</sup>.

---

<sup>646</sup> McCarthy, James E. (1991a), S. 9.

- In 1991 plante *Frankreich* das Décret No. 92377 (Décret Lalonde) über die Verwertung von Verpackungen aus Haushalten, das am 1.4.1992 verabschiedet wurde und am 1.1.1993 in Kraft trat. Die Regulierung galt für sämtliche Verpackungen, deren letzter Besitzer Haushalte waren. Grundsätzlich hatte die französische Regulierung zwar Ähnlichkeiten mit der deutschen Verpackungsverordnung, unterschied sich aber doch in wesentlichen Punkten: Es wurde eine Verwertung der Verpackungsabfälle angestrebt, ohne dass hier jedoch konkrete Quoten vorgeschrieben wurden, die stoffliche Verwertung (Recycling) wurde dabei der energetischen Verwertung (Verbrennung) gleichgestellt. Die im November 1992 von der Industrie gegründete Eco-Emballages bezahlte die öffentlichen Gebietskörperschaften für die Sammlung und Sortierung der Verpackungsabfälle, die dann von ihr entsorgt wurden. Eco-Emballages wurde verpflichtet, bis zum Jahre 2003 maximal 75% der Verpackungsabfälle zu verwerten.

In Luxemburg und Italien gab es Regulierungen bezüglich Verpackungen nur zur Umsetzung der gemeinschaftlichen Richtlinie über Verpackungen für flüssige Lebensmittel, die die Kommission aber selbst als enttäuschend bezeichnet hatte.

- Der Gesetzesentwurf zur Umsetzung der Richtlinie über Verpackungen für flüssige Lebensmittel ist in *Luxemburg* nicht realisiert worden. Stattdessen wurde im April 1991 eine freiwillige Vereinbarung zwischen Industrie und Regierung für drei Jahre bezüglich Verpackungen für flüssige Lebensmittel geschlossen. Mit dieser Vereinbarung wurde angestrebt, bis 1995
- 40% der Einwegverpackungen dieses Segments zu rezyklieren,
  - 70% der Verpackungen insgesamt wiederzuverwerten, d.h. zu rezyklieren und wiederzubefüllen (vorher 46%).

Diese Vereinbarung wurde nicht verlängert.

- Zur Umsetzung der gemeinschaftlichen Richtlinie über Verpackungen für flüssige Lebensmittel wurden in *Italien* 1988 und 1990 Regulierungen verabschiedet, deren Anwendungsbereich sich auf Verpackungen für flüssige Lebensmittel beschränkte. In Abhängigkeit vom Verpackungsmaterial wurden die folgenden Recyclingquoten fixiert, die bis zum 1.1.1993 erreicht werden mussten:
- 50% für Glas- und Metallverpackungen,
  - 40% für Verbund- und Kunststoffverpackungen, wobei letztere bis zur Hälfte verbrannt werden durften.

Bei Nichterreichen dieser Zielvorgaben sollten diese Verpackungen ab dem 1.4.1993 volumenabhängig besteuert werden. Zur separaten Sammlung und zum Recycling der Verpackungen gründete die Industrie Konsortien, die mit den kommunalen Behörden zum Betrieb der Recyclingsysteme zusammenarbeiteten.



Alle anderen Mitgliedstaaten, d.h. Grossbritannien, Spanien, Irland, Portugal und Griechenland, hatten in 1991 keine nationalen Regulierungen bezüglich Verpackungen.

- In *Grossbritannien* gab es 1991 keine einschlägigen Regulierungen. 1990 hatte die Regierung dem Parlament ein (unverbindliches) Weissbuch vorgelegt, in dem auch Zielvorgaben für die Reduzierung des Verpackungsabfalls vorgesehen waren. Vor diesem Hintergrund präsentierte im Oktober 1992 ein Konsortium der Industrie (COPAC), das die gesamte Verpackungskette repräsentierte, der Regierung einen Aktionsplan vor: Bis 1999 sollten 42% aller Verpackungen recykliert werden.
- In *Spanien* wurde zur Umsetzung der Richtlinie über Verpackungen für flüssige Lebensmittel im März 1991 eine Regulierung verabschiedet, die jedoch keine konkreten Zielvorgaben enthielt: Es wurde vorgeschlagen, die Rücknahme und das Recycling von Verpackungen zu fördern.
- In *Irland* bestand in 1991 keine gesetzliche Regelung bezüglich Verpackungen. Anzumerken ist hier, dass sämtliche Abfälle in Irland deponiert werden, da keine Verbrennungsanlagen vorhanden sind. Kennzeichnend für Irland sind der geringe Verpackungsverbrauch und die niedrige Siedlungsdichte, was zu hohen Kosten für die Sammlung des Verpackungsabfalls führen würde.
- In *Portugal* gab es ebenfalls keine Regulierung im Hinblick auf Verpackungsabfälle. Der Verpackungsverbrauch war relativ gering, so dass die portugiesische Regierung keinen Handlungsbedarf sah. Aufgrund der günstigen klimatischen Bedingungen wurde in Portugal ausserhalb der wenigen grossen Städte relativ viel Abfall kompostiert. Die portugiesische Regierung hat in den Verhandlungen zur Verpackungsrichtlinie angeführt, dass sie finanziell nicht in der Lage sei, die für die hohen Recyclingquoten benötigte Infrastruktur aufzubauen. Im Zuge der Verhandlungen hat der Umweltminister die Industrie aufgefordert, Vorschläge für ein Pilotsystem vorzulegen. Die portugiesische Industrie schien das französische System zu bevorzugen.
- In *Griechenland* gab es 1991 keine Regulierungen bezüglich Verpackungen. Die Lage in Griechenland war ausserhalb der wenigen grossen Städte durch geringe Bevölkerungsdichte mit vielen Inseln und einem geringen Verpackungsverbrauch charakterisiert.

Vor diesem Hintergrund kann nun in der folgenden Analyse der Verhandlungen geklärt werden, ob sich die Ratsvertreter tatsächlich darum bemühen, ihre nationalen Regulierungen auf die Gemeinschaftsebene zu übertragen.

### **3.2.3.2 Entwicklung der Entwürfe der DG XI**

Im *ersten offiziellen Entwurf* (Outline Proposal) vom 12.4.1991 formulierte die DG XI: „The main objective has to be seen as an endeavour to keep the total quantity of packaging waste under control and not to exceed the quantity of packaging waste produced nowadays. A second main objective to be

taken into consideration is to reduce significantly the quantity of packaging waste which is still landfilled.”<sup>647</sup> Zur Erreichung dieser Ziele schlägt die DG XI die folgenden Quoten vor: Innerhalb von 5 Jahren nach Inkrafttreten der Richtlinie müssen:

- mindestens 60% des Verpackungsabfalls rezykliert werden,
- maximal 30% des Verpackungsabfalls verbrannt werden und
- maximal 10% des Verpackungsabfalls deponiert werden.<sup>648</sup>

Implizit fordert die DG XI damit eine 90% Quote für die (Wieder-)Verwertung (Recycling und Verbrennung) von Verpackungsabfällen. Unter der Berücksichtigung der für das Jahr 1990 in der Gemeinschaft geschätzten Recycling- und Entsorgungsquoten wird deutlich, dass die Erreichung der obigen Quoten für fast alle Mitgliedstaaten eine deutliche Anstrengung bedeutete:

Abbildung 15: Übersicht über Verpackungsabfälle in der Gemeinschaft 1990 (in Mio. Tonnen)

|                                | <b>Total</b> | <b>Non-recycled</b> | <b>Recycled</b>   |
|--------------------------------|--------------|---------------------|-------------------|
| Domestic Waste                 | 25,0         | 22,5 (90 %)         | 2,5 (10 %)        |
| Office, shop and service waste | 15,0         | 12,5 (83 %)         | 2,5 (17 %)        |
| Industrial waste               | 10,5         | 6,0 (57 %)          | 4,5 (43 %)        |
| <b>Total</b>                   | <b>50,5</b>  | <b>41,0 (81 %)</b>  | <b>9,5 (19 %)</b> |

Quelle: Vgl. DG XI (1990b), S. 11

Von den (geschätzten) 50,5 Mio. Tonnen Verpackungsabfall in der Gemeinschaft wurden im Durchschnitt nur 19% rezykliert. Und selbst diese 19% kommen nur dadurch zustande, dass in den traditionellen Vorreiterländern bereits einige Recyclingaktivitäten durchgeführt wurden – in den meisten Mitgliedstaaten wurden Verpackungsabfälle einfach deponiert. Dabei gilt es auch zu berücksichtigen, dass eine notwendige Voraussetzung für das Recycling die vorherige separate Erfassung der Verpackungsabfälle aus dem sonstigen Abfall ist. Denn laut Entropiegesetz können die Abfälle bei erhöhter Vermischung der Stoffbestandteile – wenn überhaupt – nur durch die Zufuhr von Energie wieder entmischt und einer erneuten Verwendung zugeführt werden.<sup>649</sup> Die separate Erfassung stellte insbesondere im Bereich der Siedlungsabfälle der privaten Haushalte ein Problem dar, da hier eine starke Durchmischung des Verpackungsabfalls mit „Restabfällen“ typisch und folglich die separate Erfassung schwierig ist. Mit durchschnittlich 10% war dann auch die Recyclingquote für Verpackungsabfälle im Bereich der Siedlungsabfälle entsprechend niedrig.<sup>650</sup> Hingegen können Verpackungsabfälle im industriellen Bereich einfacher separiert und einem Recycling zugeführt werden, was die deutlich höhere durchschnittliche Recyclingquote von 43 % für Verpackungsabfälle aus dem Bereich der Industrieabfälle erklärt.

<sup>647</sup> DG XI (1991b), S. 3.

<sup>648</sup> Sofern nichts anderes angegeben wird, beziehen sich alle Prozentangaben im Folgenden auf Gewichtsmengen.

<sup>649</sup> Vgl. Teil I, Kapitel 2.1.

<sup>650</sup> Zu den Gründen vgl. Teil II, Kapitel 2.2.4.2.1.

Aus denselben Gründen wie schon bei der Stillstandsklausel wählten die erfolgsorientierten Bürokraten der DG XI auch hier wieder ein ordnungsrechtliches Instrument zur Erreichung ihrer Ziele, die zum zentralen Diskussionspunkt im Verhandlungsprozess dieser Richtlinie werden sollten. Weil es der Kommission sowohl an Informationen als auch an Erfahrungen mangelte, griff sie erwartungsgemäss auf die in den Vorreiterländern Niederlande und Deutschland gewählten Politikansätze zurück: und zwar sowohl was das Ausmass an Umweltpolitik (hohes Umweltschutzniveau) als auch was die Auswahl und Ausgestaltung der Instrumente (ordnungsrechtliches Instrumentarium) anging. Denn damit setzte die erfolgsorientierte Kommission den Anfang der 90er Jahre von der breiten Mehrheit der Wähler geäusserten Wunsch nach strengeren Umweltregulierungen um, dem sich die eigennützigen Ratspolitiker zur Stimmenmaximierung anschlossen. Da bei der Mehrheit der Wähler das Recycling als ökologisch sinnvolle Verwertungsmethode angesehen wurde und Politiker bevorzugt ordnungsrechtliche Instrumente einsetzen<sup>651</sup>, entschied sich die Kommission erwartungsgemäss für die Vorgabe von Verwertungsquoten, die innerhalb des ordnungsrechtlichen Instrumentariums zur Kategorie der Abfallemissionsauflagen gezählt werden können.<sup>652</sup> Wie aufgrund der richtlinienspezifischen Restriktionen im Politikfeld Verpackungen zu erwarten, griff die Kommission damit auf die Erfahrung der (hochregulierten) Vorreiterländer zurück, die zu diesem Zeitpunkt als einzige über Erfahrungen in diesem Politikfeld verfügten. Ausgehend von der Annahme, dass die nationalen Sachverständigen versuchen werden, ihre jeweiligen nationalen Gesetzgebungen auf die Gemeinschaftsebene zu übertragen,<sup>653</sup> wird das nachfolgend beschriebene Verhalten der nationalen Sachverständigen bei den Konsultationen der DG XI gut nachvollziehbar. Dabei ist zu bedenken, dass die nationalen Sachverständigen bei den Konsultationen noch keine Entscheidungen für die Mitgliedstaaten treffen, da dies den Verhandlungen im Rat vorbehalten bleibt. Dennoch werden in den Konsultationen für die Kommission Tendenzen sichtbar, ob ein Vorschlag grundsätzlich eine Mehrheit im Rat finden kann oder nicht.

Schon beim ersten Treffen mit den *nationalen Sachverständigen* im April 1991 zeichnete sich eine Allianz der traditionellen Vorreiterländer Dänemark, Deutschland und Niederlande ab, die über die ehrgeizigsten nationalen Verpackungsregulierungen verfügten. Da die von der DG XI vorgeschlagenen Quoten durchweg mit ihren nationalen Regulierungen harmonierten, waren diesbezüglich kaum Beschwerden der nationalen Industrievertreter zu befürchten. Insofern waren die Interessen der nationalen Bürokraten, die Konfliktminimierung sowohl im Hinblick auf ihre Vorgesetzten als auch im Hinblick auf die Interessengruppen, grundsätzlich gewahrt und folglich begrüsst diese Delegationen den Vorschlag. Entsprachen die Quoten im Prinzip den niederländischen Vorschriften, wurden mit der deutschen Verpackungsverordnung diese Quoten sogar noch überschritten. Von daher ist es nicht erstaunlich, dass sich die deutsche Delegation – mit ausdrücklicher Unterstützung von Dänemark und den Niederlanden – dafür einsetzte, dass in der Richtlinie festgeschrieben würde, „daß das von den MS

---

<sup>651</sup> Vgl. Teil III, Kapitel 2.

<sup>652</sup> Vgl. zu Abfallemissionsauflagen Teil II, Kapitel 2.3.1.4.2.

<sup>653</sup> Vgl. Teil III, Kapitel 4.2.2.

[Mitgliedstaaten] auf Grundlage des EG-Rechts erreichte Niveau zur Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen durch die Richtlinie nicht geschmälert werden dürfe (...).“<sup>654</sup> Da die deutsche Öffentlichkeit die Müllverbrennung sehr kritisch beurteilte, war die Verbrennung von Verpackungsabfällen aus politischen Gründen in der Verpackungsverordnung nicht zulässig. Deshalb war es für die deutsche Delegation wichtig zu betonen, dass es sich bei der Quote von 30% Verbrennung um eine echte Maximalquote handelte, die auch unterschritten werden könnte.<sup>655</sup> Die dänische Delegation formulierte in ihrer schriftlichen Stellungnahme zum ersten offiziellen Vorschlag der DG XI: “The high level of material recycling, on which this proposal is based, is likewise in accordance with Danish waste strategy. (...) the targets 60/30/10 are realistic and necessary and should be kept as such, as general minimum targets (...).”<sup>656</sup> Die Vertreter der anderen Mitgliedstaaten zeigten sich zwar in den Grundzügen mit dem Vorschlag einverstanden, äusserten aber im Hinblick auf die geforderten Ziele deutlichere Zurückhaltung, wobei sich die meisten Delegationen auch noch vorbehielten, ergänzende Stellungnahmen abzugeben. Die belgischen Vertreter befürchteten, dass „la philosophie générale du projet risque de ne pas contribuer suffisamment à aider à la mise en place d’un marché unique européen pas plus qu’au développement d’une gestion optimisée des déchets.“<sup>657</sup> Einige Mitgliedstaaten formulierten noch deutlicher, dass aus ihrer Sicht die Sicherstellung des freien Warenverkehrs erste Priorität hätte und dass sie sich gegen jeglichen Vorschlag aussprechen würden, der den gemeinsamen Binnenmarkt gefährde.<sup>658</sup> Diese Bemerkungen zielten eindeutig gegen die deutsche Verpackungsverordnung, die auch seitens der Industrie von Anfang an im Kreuzfeuer der Kritik stand. Neben der britischen nutzte vor allem die französische Delegation, deren Wortführer interessanterweise ein Vertreter des Industrie- und nicht des Umweltministeriums war, dieses Treffen, um sich kritisch gegen die deutsche Verpackungsverordnung zu äussern. Insbesondere die Mehrwegquote von 72% stellte aus französischer Sicht ein „faktisches Markthemmnis“ dar, so dass Frankreich sogar androhte, eine Klage gegen Deutschland einzureichen. Entsprechend sprach sich die französische Delegation auch gegen den bereits erwähnten deutschen Antrag aus, eine Regelung aufzunehmen, „die gewährleistet, daß durch die neue Richtlinie das in den Mitgliedstaaten erreichte Niveau hinsichtlich der Rücknahme, Wiederverwendung und Verwertung von Verpackungen nicht nivelliert wird.“<sup>659</sup> Die irische Delegation insistierte hingegen, dass bei der Erfüllung der geforderten Quoten Rücksicht auf die lokalen Gegebenheiten genommen werden müsste.<sup>660</sup> Da Irland über keine Verbrennungsanlage verfügte, konnten Verpackungsabfälle auch nicht verbrannt werden – da nur maximal 10% der Verpackungsabfälle deponiert werden dürften, hätte dies de facto eine Recyclingquote von 90% für Irland bedeutet. Aber auch Griechenland und Portugal lehnten die Quoten als zu streng ab. Ebenso wie in Irland waren diese Länder ausserhalb der wenigen grossen Städte durch eine geringe Bevölkerungsdichte und einen vergleichsweise geringen Verpackungsverbrauch

---

<sup>654</sup> BMU (1991b), S. 1.

<sup>655</sup> Vgl. BMU (1991a), S. 3.

<sup>656</sup> Ministry of the Environment [Denmark] (1991), S. 3.

<sup>657</sup> Délégation Belge (1991), S. 1.

<sup>658</sup> DG XI (1991c), S. 2.

<sup>659</sup> BMU (1991), S. 2.

<sup>660</sup> DG XI (1991c), S. 2.

gekennzeichnet. Der Aufbau eines Sammel- und Verwertungssystems für Verpackungsabfälle wäre unter diesen Voraussetzungen mit unverhältnismässig hohen Kosten verbunden. Erschwerend kam hinzu, dass in diesen Ländern kein Problembewusstsein bezüglich Verpackungsabfällen in der Bevölkerung vorhanden war, was auch erklärt, warum die stimmenmaximierenden Politiker hier keine Regulierungen umgesetzt haben.

Die Interessenvertreter der betroffenen *Industrien* haben sich wie nicht anders zu erwarten aufgrund ihres spezifischen Interesses und der begrenzten Mitgliederzahl sehr schnell organisiert. Im Hinblick auf die geforderten Quoten des ersten Vorschlages konnten sie geschlossen argumentieren, was ihre Schlagkräftigkeit weiter erhöhte.<sup>661</sup> Aus der Sicht der Industrie galt es vor dem Hintergrund des dänischen Pfandflaschenurteils mit der Verpackungsrichtlinie ein Ziel zu erreichen: den freien Warenverkehr sicherzustellen. Deshalb sollten nationale Alleingänge (wie z.B. die deutsche Verpackungsverordnung) möglichst verhindert werden. Denn unterschiedliche nationale Anforderungen an Produkte verursachen zusätzliche Kosten und behindern den Wettbewerb, was grundsätzlich gegen die Interessen der betroffenen Industrien geht. Insofern argumentierte die Industrie, dass die Harmonisierung der nationalen Regelungen bezüglich Sammlung und Verwertung von Verpackungsabfällen Hauptzielsetzung dieser Richtlinie sein sollte, um solche Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Um Beschränkungen des Wettbewerbs zu verhindern, forderte die Industrie auch eine starke Stellung der Kommission, die in dieser Frage bisher immer die Interessen der Industrie vertreten hat: „Furthermore, the Commission should be able to intervene against existing or future measures that do create barriers to trade, with the provision that certain actions might be permissible if they are clearly the only available means to achieving a critical environmental objective.“<sup>662</sup> Insgesamt schlug die Industrie deutlich niedrigere Quoten und längere Umsetzungszeiträume vor, die sich nicht auf die gesamten Verpackungsabfallmengen, sondern lediglich auf die gesammelten und sortierten Materialien bezog:

- innerhalb von 5 Jahren : 20% Recycling
- innerhalb von 10 Jahren: 40% Recycling
- innerhalb von 15 Jahren: 60% Recycling.

Abgesehen davon, dass diese Zahlen im Vergleich zum Vorschlag der DG XI deutlich niedriger waren, ergab sich darüber hinaus noch eine zusätzliche Abschwächung: Denn Berechnungsbasis für diese Quoten war nicht mehr die Gesamtmenge der Verpackungsabfälle, sondern nur noch die Menge an Verpackungsmaterialien, die gesammelt und sortiert wurden. Als zusätzliche Einschränkungen sollten diese Recyclingziele nur dann erreicht werden müssen, wenn zum einen mit Forschungsergebnissen bewiesen würde, dass Recycling tatsächlich die umweltfreundlichste Verwertungsart sei, und wenn zum anderen die Infrastruktur für die Sammlung, Sortierung und Recycling aufgebaut werden könne.

---

<sup>661</sup> Für eine ausführliche Analyse der Organisation der industriellen Interessengruppen zur Verpackungsrichtlinie vgl. Porter, Martin (1995), S. 197ff.

<sup>662</sup> Trade and Industry (1991), S. 3. Folgerichtig setzte sich auch die Industrie dafür ein, dass als Rechtsgrundlage Art. 100a EWGV blieb.

Ansonsten seien die Recyclingquoten nochmals zu überprüfen. Zur Untermauerung ihrer Argumentation rechnete die Industrie der Kommission vor, dass der zur Erreichung der Recyclingquoten notwendige Aufbau einer Infrastruktur für die Sammlung und Sortierung von Verpackungsabfällen rund 16,6 Milliarden ECU kosten würde.<sup>663</sup> Im Unterschied zur den Interessenvertretern der Industrie kritisierten die *Umweltschützer* die Quoten als zu niedrig und forderten durchweg höhere Zielvorgaben.

Mit ihrem *zweiten offiziellen Entwurf vom 30. September 1991* hat die DG XI entsprechend ihrer Erfolgsorientierung ihren Entwurf schon deutlich den Vorstellungen der Industrie und der Mehrheit der Mitgliedstaaten angepasst. Hatte die sie im April noch gefordert, dass Verpackungsabfälle innerhalb von 5 Jahren zu mindestens 60% rezykliert, zu maximal 30% verbrannt und maximal 10% deponiert werden sollten, formulierte sie jetzt deutlich schwächere Anforderungen. Die Frist zur Erreichung der ursprünglich geforderten Quoten wurde auf 10 Jahre verdoppelt und niedrigere Zwischenziele formuliert. Neu sollten jetzt innerhalb von 5 (10) Jahren:

- mindestens 60% (90%) verwertet werden
- mindestens 40% (60%) rezykliert werden
- maximal 10% deponiert werden (innerhalb von 10 Jahren).

Die Recyclingquoten sollten, wie von der Industrie gefordert, bei neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen eine Anpassung erfahren. Die maximale Begrenzung von 30% für die Verbrennung von Verpackungsabfällen war ganz herausgefallen. Die Abschwächung der Quoten wurde sowohl von der Mehrheit der Mitgliedstaaten als auch von der Industrie grundsätzlich begrüßt. Doch selbst diese abgeschwächten Quoten wurden von der Mehrheit der Mitgliedstaaten noch kritisch bewertet: allerdings von der einen Gruppe als zu schwach (DK, D, NL) und von der anderen Gruppe als zu ehrgeizig und unrealistisch (IRL, P, GR). Aus Sicht der Vorreiterländer war der zweite Entwurf der DG XI ein deutlicher Rückschritt und von daher vor dem Hintergrund ihrer ehrgeizigen nationalen Regulierungen abzulehnen. Deutschland befürchtete, dass strengere Umweltschutzregulierungen nicht aufrecht erhalten werden könnten und konstatierte in seiner Stellungnahme, „daß sich künftig Umweltschutz in Europa im Bereich der Abfallwirtschaft nur so schnell entwickelt, wie der langsamste Partner es erlaubt. Angesichts der Entsorgungsschwierigkeiten in vielen Mitgliedstaaten dürfte dort mit einer solchen Richtlinie ein Entsorgungsnotstand vorprogrammiert sein.“<sup>664</sup> Alle drei Delegationen forderten, dass die Quoten nicht global für *alle* Verpackungsmaterialien, sondern für jedes einzelne Verpackungsmaterial gelten sollten. Ansonsten würden diese Bestimmungen zu einer Diskriminierung der schwereren Verpackungsmaterialien führen und leichtere Verpackungsmaterialien, die zu diesem Zeitpunkt in der Verwertung und Entsorgung problematischer waren, würden wahrscheinlich bevorzugt.<sup>665</sup> Aus ganz anderen Gründen lehnten die vor allem die Vertreter von Irland, Portugal und Griechenland die Quoten ab: Aus ihrer Sicht waren sie zu anspruchsvoll und unrealistisch, denn

---

<sup>663</sup> Vgl. Trade and Industry (1991), S. 11. (1 ECU = 1 Euro)

<sup>664</sup> BMU (1991c), S. 3.

<sup>665</sup> Vgl. BMU (1991c), S. 7.

aufgrund des fehlenden Problembewusstseins in der Bevölkerung gab es bis zu diesem Zeitpunkt in diesen Ländern keine Verpackungsregulierungen. Diese Delegationen kritisierten ausserdem, dass der Vorschlag keine Möglichkeit beinhalte, ihren besonderen nationalen Gegebenheiten (geringer Verpackungsverbrauch, geringe Besiedelungsdichte, usw.) Rechnung zu tragen. Hingegen begrüßte insbesondere Irland den Wegfall der Maximalquote für die Verbrennung der Verpackungsabfälle, die jedoch von Deutschland kritisiert wurde, weil damit de facto Recycling und Verbrennung als gleichwertige Wiederverwertungsmethoden akzeptiert wurden.

Aus der Sicht der *Industrie* war der zweite Entwurf ein deutlicher Erfolg, hatte sich doch die DG XI deutlich an ihre Argumentation angenähert: So übernahm sie die Fristverlängerung zur Erreichung der Zielvorgaben, die Anpassungsmöglichkeiten der Recyclingquoten an wissenschaftliche Erkenntnisse und die Abschaffung der Maximalquote für die Verbrennung. Die Lobbyingbemühungen der Industrie gingen jetzt dahin, die für alle Mitgliedstaaten einheitlichen 5-Jahresziele aufzuweichen. So argumentierte die Industrie in ihrem gemeinsamen Positionspapier vom November 1991, dass vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten einheitliche 5-Jahresziele unrealistisch seien. Sinnvoller sei es deshalb, für diese 5-Jahresziele keine einheitlichen Quoten vorzugeben und den Mitgliedstaaten damit eine Möglichkeit zu geben, diese Zwischenziele flexibel an die nationalen Gegebenheiten anzupassen.<sup>666</sup> War es der Industrie gelungen, bis zum zweiten Entwurf der DG XI als geschlossene „Front“ gegenüber der Kommission aufzutreten, bröckelte nun diese bis dahin erfolgreiche Koalition. Denn die Vertreter der Glasindustrie unterstützten das gemeinsame Positionspapier der Industrie vom November 1991 nicht mehr und vertraten ihre Interessen gegenüber der Kommission fortan in eigenen Stellungnahmen. Im Unterschied zu den Vertretern der anderen Verpackungsmaterialien empfand die Glasindustrie die Formulierung globaler Gewichtsquoten als diskriminierend. Denn sie befürchtete wohl nicht zu Unrecht, als schwerstes Verpackungsmaterial einen überdurchschnittlich hohen Anteil an den Recyclingquoten und den damit verbundenen Kosten tragen zu müssen, zumal im Unterschied zu den meisten anderen Verpackungsmaterialien – für Verpackungsglas bereits erprobte und weit verbreitete Sammel- und Recyclingssysteme zur Verfügung standen. So stellte die Glasindustrie in ihrem Positionspapier vom 5. November 1991 gegenüber Umweltkommissar di Meana fest: „La FEVE ne peut manquer de s’étonner devant les discriminations dont est victime le verre d’emballage, discriminations qui sont d’autant plus incompréhensibles et inacceptables que l’industrie européenne du verre d’emballage mène depuis plus de 15 ans une politique responsable et couronnée de succès de gestion de ses déchets d’emballages, ce qui la situe à la pointe des producteurs d’emballages dans cet important domaine.“<sup>667</sup>

In ihrem *endgültigen Vorschlag*, der nach langen internen Abstimmungen mit den anderen Generaldirektionen, erst im Juli 1992 offiziell von der Kommission verabschiedet werden konnte, nahm die Kommission im Unterschied zum zweiten offiziellen Entwurf vom September 1991 diese Forderung der Glasindustrie auf und liess darüber hinaus die Frist zur Erreichung der Zwischenziele

---

<sup>666</sup> Vgl. UNICE (1991a), S. 3.

<sup>667</sup> FEVE (1991), S. 3.

offen. Aufgegeben wurde auch die Möglichkeit, die Quoten zu überschreiten: Sah der zweite Entwurf noch Mindestquoten für Verwertung und Recycling vor, wurden jetzt Fixquoten festgelegt. Entsprechend sah der endgültige Vorschlag der Kommission bezüglich der Zielvorgaben für die Verwertung und Entsorgung wie folgt aus: Innerhalb von 10 Jahren nach Inkrafttreten der Richtlinie sollten Verpackungsabfälle zu:

- 90% verwertet,
- 60% eines jeden Verpackungsmaterials rezykliert,
- maximal 10% deponiert werden.

Die Mitgliedstaaten sollten der Kommission mitteilen, wann sie die Zwischenzielvorgaben von 60% Wiederverwertung und 40% Recycling für jedes Verpackungsmaterial erreichen werden. Die Recyclingquoten sollten bei neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen eine Anpassung erfahren.

### **3.2.4 Einsatz ökonomischer Instrumente**

Wie bereits in Kapitel 2.1 ausgeführt, hatten im Vorfeld zur Ausarbeitung der ersten Vorschläge sowohl die Kommission als auch Rat und Parlament den Einsatz ökonomischer Instrumente, insbesondere in der Abfallpolitik, gefordert. Folgerichtig war der Einsatz ökonomischer Instrumente von der erfolgsorientierten DG XI bereits in der ersten Arbeitsunterlage vom Juli 1990 vorgesehen, um mit der Verpackungsrichtlinie diese Nachfrage nach ökonomischen Instrumenten zu befriedigen. Hier wurde noch betont, dass ökonomische Instrumente in jedem Fall eine lenkende und regulierende Wirkung haben müssten,<sup>668</sup> d.h. die finanziellen Anreize sollten in erster Linie bewirken, das Verhalten der Individuen in die politische erwünschte Richtung zu lenken. Diese Auffassung der DG XI erfuhr bereits im Dezember 1990 eine erste Abschwächung, als in einem internen Arbeitspapier auch über die Einführung einer Finanzierungsabgabe nachgedacht wurde. In erster Linie ging es jetzt darum, mit dem Einsatz einer Abgabe Einnahmen zu generieren – die verhaltenslenkende Wirkung einer Abgabe war dabei zweitrangig. Konkret sah die DG XI jetzt zwei Einsatzmöglichkeiten: Zum einen als Lenkungsabgabe, um der Industrie einen Anreiz zu geben, Verpackungsmaterialien recyclingfähig zu machen, und zum anderen als Finanzierungsabgabe, um Finanzmittel zum Aufbau von Sammel- und Recyclingsystemen zu generieren. Konkret bevorzugte die DG XI die Einführung einer Produktabgabe, um die von ihr politisch gewünschten Recyclingaktivitäten zu fördern. Inwieweit diese Ziele mit der Einführung einer Produktabgabe allerdings tatsächlich erreicht werden können, ist vor dem Hintergrund der kritischen Beurteilung von Produktabgaben in Teil II, Kapitel 2.3.1.4.1 zu bezweifeln. Der DG XI war jedoch bewusst, dass „(...) by raising those revenues, problems are not necessarily solved. A Community position and action on the use of economic instruments is required.“<sup>669</sup>

---

<sup>668</sup> Vgl. DG XI (1990), S. 3.

<sup>669</sup> DG XI (1990b), S. 22.



Im *ersten offiziellen Vorschlag* vom 12.4.1991 gab die DG XI den ökonomischen Instrumenten dann auch ein besonderes Gewicht, indem sie ihnen einen eigenen Artikel widmete. Ökonomische Instrumente sollten auf Gemeinschaftsebene oder auf der Ebene der Mitgliedstaaten eingesetzt werden, um die Verwendung wiederbefüllbarer und rezyklierbarer Verpackungen zu fördern. Es wurde vorgeschlagen, eine Produktabgabe für solche Verpackungen einzuführen, die weder wiederzubefüllen noch zu rezyklieren waren. Eine Produktabgabe könnte aber auch in die Richtung eingesetzt werden, dass sie den Einsatz von Sekundärrohstoffen fördert. In diesem Vorschlag hatten die Ausführungen noch den Charakter erster Überlegungen, die nicht weiter konkretisiert wurden. Nach den Konsultationen der *Mitgliedstaaten* war deren Standpunkt aus Sicht der DG XI nicht eindeutig: „There was not a clear position about the necessary economic instruments to set up, the need was felt to provide funds to run the packaging and packaging waste management programmes but there was a feeling that they might create barriers to certain products or types of packaging.“<sup>670</sup> So vertrat die belgische Delegation die weit verbreitete Auffassung, dass die Einführung ökonomischer Instrumente auf der Ebene der Mitgliedstaaten die Gefahr berge, neue Handelsbarrieren für den Warenverkehr zu kreieren. Deshalb sollte deren Einführung auf Gemeinschaftsebene erfolgen.<sup>671</sup> Ansonsten wurde dieser Artikel nicht weiter diskutiert, denn zu diesem Zeitpunkt standen die Zielvorgaben im Zentrum des Interesses der nationalen Sachverständigen. Der Standpunkt der *Industrie* war hingegen aus Sicht der DG XI klar und geschlossen – und aus polit-ökonomischer Sicht wenig überraschend. Wie bereits oben erwähnt, gingen Schätzungen der Industrie davon aus, dass der für die Erreichung der Zielvorgaben notwendige Aufbau einer Infrastruktur zur Sammlung und Sortierung von Verpackungsabfällen mit Infrastrukturkosten von rund 16,6 Milliarden ECU verbunden sei. Um zu verhindern, dass diese enormen Kosten der Industrie und dem Handel aufgebürdet werden, vertraten deren Interessenvertreter zur Abwehr dieser erheblichen Einkommensnachteile geschlossen und damit entsprechend schlagkräftig die Auffassung, dass „Member state public authorities, industry and trade in cooperation should develop a financing mechanism to cover the initial infrastructure costs for collection and sorting of recoverable packaging materials.“<sup>672</sup> Der Einsatz ökonomischer Instrumente sollte nach Auffassung der wirtschaftlichen Interessenvertreter erwartungsgemäss dazu dienen, Einnahmen zu generieren, mit denen die Infrastrukturkosten bezahlt werden können.<sup>673</sup> Die Einnahmen sollten ausschliesslich zur Finanzierung des Verpackungsabfallmanagements verwendet werden dürfen. Um mögliche Handelsbarrieren durch die Einführung solcher Finanzierungsmechanismen auf Mitgliedstaatenebene zu verhindern, die nicht im Interesse der gewinnmaximierenden Unternehmen sind, sollte die Kommission solcher Finanzierungsmechanismen vor deren Einführung erst genehmigen müssen.<sup>674</sup>

---

<sup>670</sup> DG XI (1991d), S. 2.

<sup>671</sup> Vgl. Delegation Belge (1991), S. 4.

<sup>672</sup> UNICE (1991), S. 3.

<sup>673</sup> Vgl. UNICE (1991), S. 3.

<sup>674</sup> Vgl. EUROPEN (1991), S. 1.

Mit ihrem *zweiten offiziellen Vorschlag* vom 30.9.1991 legte die DG XI einen ausführlichen Artikel zu ökonomischen Instrumenten vor, der – für eine erfolgsorientierte Kommission wenig erstaunlich – stark von den Argumenten der Industrie geprägt war. Aufgrund der einhelligen und schlagkräftigen Ablehnungsfront musste die Kommission damit rechnen, dass die wirtschaftlichen Interessenvertreter ihre ablehnende Haltung erfolgreich bei den stimmenmaximierenden Ratsvertretern vertreten würden. Nach diesem angepassten Vorschlag sollten ökonomische Instrumente von den Mitgliedstaaten verabschiedet werden, um

- die Vermeidung und Verwertung von Verpackungen bzw. Verpackungsabfällen zu fördern und
- Einnahmen für den Betrieb der Sammel- und Verwertungssysteme zu generieren.

Wie von der Industrie gefordert, sollten die Einnahmen aus ökonomischen Instrumenten ausschliesslich zweckgebunden für das Management der Verpackungsabfälle genutzt werden und vor Einführung zuerst von der Kommission geprüft und letztlich genehmigt werden. Zusätzlich sollten die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, Fonds einzurichten, mit denen der Aufbau der neu einzurichtenden Systeme unterstützt werden sollte. Diese Fonds sollten über die Einführung einer einheitlichen Produktabgabe für jede Verpackung finanziert werden, wobei die genauen Modalitäten für diese Produktabgabe noch festgelegt werden sollten. Von ihrer ursprünglichen Vorstellung, dass ökonomische Instrumente mit lenkender Wirkung eingeführt werden sollten, rückte die DG XI mit diesem Vorschlag vollständig ab. Jetzt ging es ausschliesslich um die Generierung von Finanzmitteln, um den Aufbau und Betrieb der Sammel- und Verwertungssysteme zu finanzieren, die zur Erreichung der Zielvorgaben erforderlich waren. In den *Mitgliedstaaten* wurde dieser Artikel durchweg kritisch gesehen. Da der Text des Vorschlages im Detail zu wenig präzise war, wurde allgemein befürchtet, dass auf dieser Basis in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Massnahmen erlassen werden könnten, die dann zu Wettbewerbsverzerrungen führten.<sup>675</sup> Entsprechend lehnten beispielsweise die deutsche und die dänische Delegation den Vorschlag als zu kompliziert und unausgegoren ab. Darüber hinaus kritisierte Dänemark vor allem die Einheitlichkeit der Produktabgabe für alle Verpackungen. Denn sie berücksichtige nicht, dass unterschiedlichen Verpackungen durchaus unterschiedliche Kosten bei der Sammlung und Verwertung verursachen.<sup>676</sup> Nachdem die *Industrie* erfolgreich ihre Interessen im Hinblick auf die Finanzierung der Infrastrukturkosten durchgesetzt hatte, lehnten die Interessenvertreter der Industrie und des Handels jetzt im zweiten Schritt die Einführung einer Produktabgabe ab. Ihrer Ansicht nach sollte es den Mitgliedstaaten überlassen bleiben, ob und in welcher Form sie entsprechend den nationalen Gegebenheiten ökonomische Instrumente einführen wollen. Denn dies sichert sowohl den nationalen Politikern als auch den Interessengruppen mehr Handlungsspielraum, ihre jeweiligen Interessen bei der Auswahl und Ausgestaltung des nationalen Instrumentariums zu berücksichtigen. Um sicherzustellen, dass diese Massnahmen keine

---

<sup>675</sup> Vgl. Hannequart, Jean-Pierre / Lambert, Karine (1996), S. 116.

<sup>676</sup> Vgl. Ministry of the Environment [Denmark] (1991a), S. 6f.

Wettbewerbsbehinderungen darstellen, sollten sie vorab von der Kommission genehmigt werden müssen.<sup>677</sup> Die Umweltschützer kritisierten den Vorschlag vor allem, weil die Verwendung der Finanzmittel nicht an ökologische Kriterien geknüpft wurde.<sup>678</sup>

Der Artikel erntete auch in den internen Konsultationen heftige Kritik von den *anderen Generaldirektionen*, insbesondere von den kommissionsinternen Vertretern der wirtschaftlichen Interessen: der DG III (Binnenmarkt) und DG XI (Wettbewerb). Auch hier wurde allgemein kritisiert, dass mit einer einheitlichen Produktabgabe die unterschiedlichen Umweltkosten unterschiedlicher Materialien nicht berücksichtigt würden und nicht genügend Massnahmen ergriffen worden seien, um Handelshindernisse zu vermeiden.<sup>679</sup> Um eben solche Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern, legte DG III (Binnenmarkt) wie die Industrie vor allem Wert darauf, dass die Einführung ökonomischer Instrumente auf der Ebene der Mitgliedstaaten von der Kommission genehmigt werden müsse.<sup>680</sup> Darüber hinaus stellte DG IV (Wettbewerb) die Frage, welche konkrete Erhebungsbasis – z.B. Gewicht oder Volumen der Verpackungen – für diese einheitliche Produktabgabe gelten solle. Der Juristische Dienst der Kommission brachte die Kritik auf den Punkt: „En effet en l’absence d’harmonisation des modalités du financement des fonds, les producteurs opérant dans différents EM [Etats Membres] risquent de se trouver devant une multiplicité des charges. La divergence du montant de la contribution à un fonds et du stade choisi pour imposer cette charge (production, distribution) conduira inévitablement à des entraves aux échanges et à des distorsions de concurrence.“<sup>681</sup>

Vor dem Hintergrund dieser deutlichen Ablehnungsfront hat die erfolgsorientierte Kommission in ihrem endgültigen Vorschlag vom 15. Juli 1992 im Artikel zu den marktwirtschaftlichen Instrumenten lediglich festgestellt, dass zur Erreichung der Ziele dieser Richtlinie die Mitgliedstaaten ökonomische Instrumente gemäss dem Vertrag erlassen können. Diese Entwicklung war für die DG XI enttäuschend. Um Konflikte mit seinem Vorgesetzten zu minimieren, bemühte sich der Generaldirektor der DG XI in einer Notiz an Kommissar Ripa di Meana diese Entwicklung zu erklären: „You should be aware that a lot of effort has been made to take advantage of the opportunity of this work to be able to develop a Community action at this stage. It must be stressed that, due mainly to concerns of competition policy, it has not been possible to respond entirely to this initiative.“<sup>682</sup> Einen anderen Grund hätten die Kommissare wohl auch kaum akzeptiert.

---

<sup>677</sup> Vgl. UNICE (1991a), S. 5.

<sup>678</sup> BUND (1991), S. 12.

<sup>679</sup> Vgl. DG XI (1991e), S. 2.

<sup>680</sup> Vgl. DG III (1992), S. 10.

<sup>681</sup> Service Juridique de la Commission des Communautés Européennes (1992), S. 4.

<sup>682</sup> DG XI (1992), S. 2.

### 3.3 Bewertung

Laut Gründungsvertrag liegt es allein im Ermessen der *Kommission*, ob, wann, und mit welchen Inhalten sie einen Richtlinienvorschlag vorlegt. Der Rat kann die Kommission zwar auffordern, einen Richtlinienvorschlag vorzulegen – zwingen kann er sie jedoch nicht.<sup>683</sup> Auf der Basis der Analyse der für die Kommission geltenden Restriktionen ist jedoch zu vermuten, dass die Kommission das Ziel verfolgt, insbesondere für politisch wichtige Politikfelder Richtlinienvorschläge inhaltlich derart auszuarbeiten, dass sie im Rat die notwendige Mehrheit erhalten und entsprechend vom Rat verabschiedet werden können (Erfolgsorientierung). Für die stimmenmaximierenden Ratspolitiker war das Politikfeld Verpackungen Anfang der 90er Jahre von besonderer politischer Bedeutung, weil eine solche Regulierung sowohl von der Mehrheit der umweltbewussten Wählerschaft als auch von einer Mehrheit der wirtschaftlichen Interessengruppen nachgefragt wurde. Vor diesem Hintergrund erstaunt es nicht, dass die erfolgsorientierte Kommission der Aufforderung des Rates zur Vorlage eines Richtlinienvorschlages gefolgt ist, und damit begann, einen Richtlinienvorschlag auszuarbeiten. Das zentrale Problem für die Kommission lag in dem starken Informationsdefizit, das in Kombination mit ihrer Erfolgsorientierung dazu führte, dass zwei Interessengruppen von Anfang an einen starken Einfluss auf den Richtlinienvorschlag hatten: Dies waren zum einen die *wirtschaftlichen Interessengruppen*, deren Vertreter über die Weitergabe geeigneter Informationen ihren Mitglieder durch die Richtlinie Einkommensvorteile sichern wollten. Die Berücksichtigung dieser Interessen förderte für die Kommission auch die Wahrscheinlichkeit, dass die Ratspolitiker die Richtlinie verabschieden würden, weil Politiker üblicherweise geneigt sind, die Interessen gut organisierter (wirtschaftlicher) Interessengruppen zu berücksichtigen.<sup>684</sup> Neben den wirtschaftlichen Interessengruppen sind zum anderen bei der Ausarbeitung des Richtlinienvorschlages auch die *nationalen Bürokratien* als Interessengruppe in Erscheinung getreten.<sup>685</sup> Entsprechend der Analyse ihrer Restriktionen wird davon ausgegangen, dass sie versuchen werden, ihren jeweiligen nationalen Regulierungsstand auf die Gemeinschaftsebene zu übertragen, sowohl was das Ausmass an Umweltpolitik als auch die Ausgestaltung des umweltpolitischen Instrumentariums angeht.<sup>686</sup> Da insbesondere die Vorreiterländer Deutschland und die Niederlande aufgrund ihrer bestehenden nationalen Regulierungen mit Informationen dienen konnten, erklärt sich – wie schon bei den wirtschaftlichen Interessengruppen – ihr starker Einfluss auf den Richtlinienvorschlag, der sich sowohl im Ausmass an Umweltpolitik (gross) als auch in der Instrumentenwahl (ordnungsrechtlich) deutlich an diese beiden Regulierungen anlehnte. Zudem durfte die erfolgsorientierte Kommission bei dieser Vorgehensweise auch mit der Unterstützung dieser Bürokratien rechnen. So erklärt sich, dass die ersten Vorschläge der Kommission durchaus ehrgeizige Umweltziele verfolgte, die aufgrund des zu diesem Zeitpunkt hohen Umweltbewusstseins in der Bevölkerung von den Politikern gewünscht wurden. Mit der Stillstandsklausel und den geforderten Zielvorgaben für die Verwertung setzte die Kommission, wie auch die Politiker und Bürokraten der Vorreiterländer, schwerpunktmässig auf das

---

<sup>683</sup> Vgl. Teil III, Kapitel 4.1.1.1.

<sup>684</sup> Vgl. Teil III, Kapitel 2 und Kapitel 5.1.1.

<sup>685</sup> Vgl. hierzu Teil III, Kapitel 5.1.2.

<sup>686</sup> Vgl. Teil III, Kapitel 4.2.2.

ordnungsrechtliche Instrumentarium in der Ausgestaltungsform von Abfallemissionsauflagen.<sup>687</sup> Sie haben den Vorteil, dass sie mit einer hohen ökologischen Treffsicherheit das politisch gesetzte Ziel der Abfallvermeidung erreichen, weil sie direkt an der abfallpolitischen Zielgrösse ansetzten und damit unerwünschte (legale) Anpassungsreaktionen auf ein Minimum begrenzt werden. Deshalb wird ihr Einsatz im Rahmen einer qualitativen Abfallvermeidung durchweg positiv bewertet. Steht allerdings der Aspekt der quantitativen Abfallvermeidung im Vordergrund, wie es im Zusammenhang mit der Verpackungsrichtlinie der Fall war, ist ihr Einsatz jedoch kritisch zu bewerten. Denn Abfallemissionsauflagen erreichen ihr Ziel nicht mit den volkswirtschaftlich geringsten Kosten und bieten darüber hinaus kaum Anreize zur Entwicklung neuer Technologien.<sup>688</sup> Dass sie dennoch von der Kommission eingesetzt wurden, liegt an deren Erfolgsorientierung und ist aus polit-ökonomischer Perspektive keine Überraschung: sowohl Politiker und Bürokraten, als auch wirtschaftliche Interessengruppen und Umweltschützer bevorzugen aus unterschiedlichen Gründen den Einsatz von ordnungsrechtlichen Instrumenten.<sup>689</sup> Dennoch musste die Kommission im Laufe der Ausarbeitung ihres Richtlinienentwurfes immer mehr Abstriche machen, was das Ausmass an Umweltpolitik anbelangte, das sie mit den ordnungsrechtlichen Zielvorgaben erreichen wollte: Von den ursprünglich ehrgeizigen Quoten musste die Kommission sukzessive abrücken, um ihr Ziel zu erreichen, eine im Rat mehrheitsfähige Richtlinie vorlegen zu können. Denn die Mehrheit der nationalen Bürokraten begrüsst zwar den grundsätzlichen Ansatz der Kommission, lehnte aber erwartungsgemäss vor dem Hintergrund ihrer jeweiligen nationalen Regulierungen die Zielvorgaben ab, da sie zu weit von ihren nationalen Regulierungsständen abwichen. In Kombination mit der Ablehnung der Zielvorgaben von den schlagkräftig organisierten wirtschaftlichen Interessengruppen waren die ehrgeizigen Quoten für die erfolgsorientierte Kommission nicht haltbar. Und auch im Hinblick auf den Einsatz des ursprünglich von allen Entscheidungsträger geforderten *ökonomischen Instrumentariums* hat die Kommission aufgrund ihrer Erfolgsorientierung der breiten Ablehnungsfront nachgegeben. So forderte sie zunächst die Einführung einer Produktabgabe, bei der die Lenkungs- und nicht die Finanzierungsfunktion im Vordergrund stehen sollte. Trotz ihrer ökonomischen Effizienz und dynamischen Anreizwirkung ist jedoch ihr Einsatz vor dem Hintergrund ihrer unsicheren ökologischen Treffsicherheit kritisch zu beurteilen.<sup>690</sup> Erwartungsgemäss standen die nationalen Bürokratien diesem Vorschlag skeptisch gegenüber, da zu diesem Zeitpunkt noch in keinem Mitgliedstaat entsprechende Regulierungen verabschiedet waren und darüber hinaus Nachteile für die wirtschaftlichen Interessengruppen befürchtet wurden. Da die gut organisierten wirtschaftlichen Interessengruppen geschlossen ihre Interessen zur Abwehr der (potentiellen) Einkommensnachteile vertraten, hat die erfolgsorientierte Kommission ihren ursprünglichen Vorschlag auf ein für die nationalen Bürokratien und wirtschaftlichen Interessengruppen unschädlichen Einzeiler reduziert. Die dritte relevante Interessengruppe, die *Umweltschützer*, spielte bei der Ausarbeitung des Richtlinienvorschlages nur eine untergeordnete Rolle: sie konnten der Kommission weder die benötigten Informationen zur Verfügung stellen, noch waren sie in der Lage, ihre Interessen schlagkräftig gegenüber den

---

<sup>687</sup> Vgl. Teil II, Kapitel 2.2.4.2.

<sup>688</sup> Vgl. auch Teil II, Kapitel 2.2.1.

<sup>689</sup> Vgl. Teil III; Kapitel 2.

<sup>690</sup> Vgl. Teil II, Kapitel 2.3.1.4.1.

Ratspolitikern durchzusetzen. So hatten sie letztlich kaum etwas anzubieten, was die erfolgsorientierte Kommission nachfragte – entsprechend gering ist dann folgerichtig auch ihr Einfluss auf den Richtlinienvorschlag geblieben.

Die Erfolgsorientierung der Kommission zeigte sich auch noch in einem weiteren Punkt: so wählte die Kommission erwartungsgemäss Art. 100a EWGV als *Rechtsgrundlage*, weil er zur Verabschiedung einer Richtlinie im Rat eine qualifizierte Mehrheit, hingegen Art. 130s EWGV eine einstimmige Entscheidung des Rates verlangt. Ausserdem konnte die Kommission mit dieser Rechtsgrundlage wunschgemäss noch ihren Einfluss ausweiten, da strengere nationale Regulierungen von ihr genehmigt werden müssen. Aus denselben Gründen sprachen sich auch die wirtschaftlichen Interessengruppen und die Mehrheit der nationalen Bürokratien für diese Rechtsgrundlage aus. Lediglich die Vertreter der strenger regulierten Vorreiterländer bevorzugten Art. 130s EWGV, weil er ihnen zum einen die Beibehaltung ihrer strengeren nationalen Regulierungen ermöglicht und zum anderen ein Blockieren einer für sie nachteiligen Regulierung erleichtert hätte.

## **4 Stellungnahme des Parlamentes (1. Lesung)**

Da die Kommission ihren Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Verpackungen und Verpackungsabfälle auf Art. 100a EWGV basierte, wurde das Rechtsetzungsverfahren laut der zu diesem Zeitpunkt noch gültigen Einheitlichen Europäischen Akte entsprechend dem Kooperationsverfahren offiziell in Gang gesetzt. Am 24. August 1992 wurde der Kommissionsvorschlag folglich dem Parlament zur ersten Lesung weitergeleitet. Da der Maastrichter Vertrag zu diesem Zeitpunkt zwar unterschrieben, aber noch nicht von den Mitgliedstaaten ratifiziert war, blieb zunächst offen, ob die Richtlinie nach dem Kooperations– oder dem neuen Mitentscheidungsverfahren verabschiedet würde. Wie zu erwarten wurde der Umweltausschuss im September 1992 zum federführenden Ausschuss ernannt, wobei der Ausschuss für Wirtschaft, Währung und Industriepolitik beratend hinzutrat. Da dieser Ausschuss auf den Ausgang der Beratungen im Parlament letztlich kaum Einfluss hatte, steht der Umweltausschuss im Fokus der folgenden Betrachtungen.<sup>691</sup>

War bereits die Kommission von einer bis dahin nicht gekannten Anzahl von Interessenvertretern – insbesondere der Industrie – lobbiiert worden, setzte sich diese Tendenz auch im Parlament fort. Denn es bestand durchaus die Möglichkeit, dass die Verpackungsrichtlinie nach dem neuen Mitentscheidungsverfahren verabschiedet werden würde, mit dem das Parlament erstmals in seiner

---

<sup>691</sup> „One can conclude that the EnvC [Environmental Committee] was of overwhelming importance to the final outcome of the report, whereas the EMAC [Economic and Monetary Affairs Committee] played a minor role. The amendments tabled in the Plenary were not very successful, either. Amendments carried in the EnvC had a high probability of being carried in the Plenary.” Rigler, Ingrid (1994), S. 8.

Geschichte gegen den Willen des Rates die Verabschiedung einer Richtlinie verhindern konnte.<sup>692</sup> Durch die Stärkung seiner Stellung im Rechtsetzungsverfahren wurde das Parlament als Ansatzpunkt zur Interessenvertretung insbesondere für die Vertreter der industriellen Interessengruppen deutlich interessanter. Sie hatten sich früher in der Regel auf das Lobbying der Kommission und des Rates konzentriert, weil sie zum einen zu diesem Zeitpunkt die eigentlichen Entscheidungsträger der Gemeinschaft waren und weil sie zum anderen durch eine deutlich offenere Haltung gegenüber den Interessen der Industrie geprägt waren. Denn das Parlament war dafür bekannt, im Vergleich zum Rat eine deutlich umweltfreundlichere Haltung zu vertreten. Entsprechend war das Parlament traditionell den Argumenten der Umweltverbände aufgeschlossen und gegenüber den Vertretern der Industrie eher kritisch zurückhaltend.<sup>693</sup> Da das Parlament laut eigener Geschäftsordnung in der zweiten Lesung nur noch Änderungsanträge zulässt, die sinngemäss bereits in der ersten Lesung vertreten wurden, konzentrierten sich die Lobbying – Aktivitäten der Interessenvertreter auf die erste Lesung. Hier wiederum standen die Mitglieder des Ausschusses im Zentrum der Aufmerksamkeit der Interessenvertreter, da sich die Willensbildung des Parlamentes im wesentlichen in den Ausschüssen vollzieht.<sup>694</sup> Innerhalb des jeweiligen Ausschusses war erfahrungsgemäss der Berichterstatter im Fokus der Interessenvertreter, da er wiederum in der Regel einen deutlichen Einfluss auf die Meinungsbildung im Ausschuss hat.<sup>695</sup>

## **4.1 Beratungen im Umweltausschuss**

### **4.1.1 Allgemeine Bemerkungen**

Der Umweltausschuss ernannte bereits im Juni 1992 den Italiener Luigi Vertemati zum Berichterstatter für diesen Richtlinienvorschlag, dem damit die Aufgabe zukam, die Diskussion des Kommissionsvorschlages im Umweltausschuss vorzubereiten und erste Änderungsvorschläge zu erarbeiten. War schon der Handlungsspielraum der Beamten der DG XI durch die Restriktionen mangelnder Informationen und fehlender Ressourcen geprägt, galten diese Restriktionen noch ausgeprägter für die Mitglieder des Umweltausschusses, allen voran den Berichterstatter. Konnten die Beamten der DG XI zumindest noch auf externe Sachverständige und das Know-how der nationalen Administrationen zurückgreifen, blieb der Ausschuss zum Grossteil auf die Informationen der Interessengruppen angewiesen. Dementsprechend organisierte Vertemati im November 1992 ein Hearing in Mailand, zu dem italienische Vertreter der Industrie und Umwelt- und Verbraucherverbände eingeladen wurden. Umgekehrt war auch das Parlament aus den bereits genannten Gründen insbesondere für die wirtschaftlichen Interessengruppen ein wichtiger

---

<sup>692</sup> Vgl. Teil III, Kapitel 3.2 Im Rahmen des Kooperationsverfahren nach Art. 149 EWGV konnte das Parlament in zweiter Lesung den Gemeinsamen Standpunkt des Rates zwar ablehnen. Durch einen einstimmigen Beschluss konnte der Rat aber auch gegen den Willen des Parlamentes die Richtlinie nach seinen Wünschen verabschieden.

<sup>693</sup> Vgl. hierzu erläuternd Teil III, Kapitel 5.1.2.

<sup>694</sup> Für eine Analyse der Erfolgsfaktoren von Lobbying – Aktivitäten im Parlament vgl. Rigler, Ingrid (1994), S. 10ff.

<sup>695</sup> Vgl. hierzu ausführlicher Teil III, Kapitel 4.3.1.2.2.

Ansprechpartner geworden, um ihre Interessen zu vertreten. Beobachter sprachen von dem meist-lobbyierten Bericht in der Geschichte des Europäischen Parlamentes. Dies wurde insbesondere beim Berichterstatter Vertemati deutlich, der von insgesamt 105 verschiedenen Organisationen angesprochen wurde und rund 270 verschiedene Positionspapiere und Vorschläge für Änderungsanträge erhielt. Erwartungsgemäss haben sich die Mitglieder des Umweltausschusses gegenüber den Interessenvertretern der Umweltverbände grundsätzlich offener gezeigt als gegenüber den Vertretern der Industrie: „(...) it seemed to be much easier for environmentalists to influence the result of the report than it was for representatives of the industry. For the EnvC [Environmental Committee], environmentalist ideas are obviously much more likeable and more easily acceptable than their industrial counterparts.“<sup>696</sup>

Bereits in seinem ersten Arbeitspapier zum Kommissionsvorschlag vom Oktober 1992 machte Vertemati deutlich, dass aus seiner Sicht mit der Richtlinie nicht nur die umweltrelevanten, sondern vor allem auch die binnenmarktrelevanten Aspekte des Verpackungsproblems gelöst werden müssen. Denn: „A community directive should be adopted as soon as possible. There is a risk that existing mandatory provisions used in Member States mainly discriminate against imports. This must absolutely be avoided.“<sup>697</sup> Diese Auffassung, dass es bei dieser Richtlinie vor allem um den Binnenmarkt geht, wurde auch von dem einflussreichen Vorsitzenden des Umweltausschusses Ken Collins vertreten. Gleichwohl betonte Vertemati aber auch, dass der Kommissionsvorschlag im Hinblick auf das zentrale (Umwelt-)Ziel der Vermeidung von Verpackungsabfällen deutlich verbessert werden müsse. Deshalb müsse sichergestellt werden, dass Mitgliedstaaten über die Zielvorgaben hinausgehen könnten, ohne jedoch dabei den Binnenmarkt zu gefährden. In einem Treffen mit den verantwortlichen Beamten der DG XI im Oktober machte Vertemati deutlich, dass er in Anbetracht der politischen Brisanz dieser Richtlinie möglichst kooperativ mit der Kommission zusammenarbeiten wolle.<sup>698</sup> Damit deutete sich schon an dieser Stelle an, dass das Parlament, geprägt durch die moderate Haltung des Berichterstatters und des Ausschussvorsitzenden, in dieser politisch wichtigen Frage die Verabschiedung einer Richtlinie nicht gegen den Willen des Rates (und der Kommission) blockieren wollte.

#### **4.1.2 Bericht des Umweltausschusses**

Die Beratungen im Umweltausschuss zur Verabschiedung eines Berichtes für das Plenum dauerten rund ein halbes Jahr, was verdeutlicht, dass auch im Umweltausschuss durchaus unterschiedliche Auffassungen über dieses komplexe Themengebiet herrschten. Dies spiegelte sich auch in der grossen Anzahl an eingereichten Änderungsanträgen: Insgesamt musste der Umweltausschuss über 386 Änderungsanträge entscheiden. Entsprechend wurde die endgültige Abstimmung am 2. Juni 1993 auch als eine der längsten und komplexesten Abstimmungen in der Geschichte des Umweltausschusses

---

<sup>696</sup> Rigler, Ingrid (1994), S. 10f.

<sup>697</sup> Vertemati, Luigi / Jensen, Kirsten (1992), S. 1.

<sup>698</sup> Vgl. DG XI (1992a), S. 1.



bezeichnet.<sup>699</sup> Von den 386 Anträgen wurden insgesamt 79 vom Umweltausschuss in seinen endgültigen Bericht für das Plenum übernommen. Der besondere Einfluss des Berichterstatters auf die Meinungsbildung im Ausschuss zeigt sich dadurch, dass von den 55 von Vertemati eingereichten Änderungsanträgen 40 in den endgültigen Bericht für das Plenum übernommen wurden.<sup>700</sup> Das bedeutet, dass gut die Hälfte der vom Umweltausschuss akzeptierten Änderungsanträge vom Berichterstatter vorgeschlagen wurde. Seine grundsätzliche Haltung wurde deutlich, als er dem Umweltausschuss seinen Bericht mit den Worten vorstellte: „Je préfère une directive “minimum” plutôt qu’une directive très stricte qui ne pourra être appliquée; il faut rester réaliste dans les objectifs afin de pouvoir les atteindre.”<sup>701</sup> Dennoch hat er mit seinen Vorschlägen in zentralen Punkten, wie beispielsweise bei den Zielvorgaben, zu einer grundsätzlichen Verschärfung des Vorschlages beigetragen. Gleichwohl wurde seine Haltung von den Umweltverbänden als zu „realistisch“ und insgesamt zu schwach kritisiert.

Im Umweltausschuss bestand Einigkeit darüber, dass Art. 100a EWGV als *Rechtsgrundlage* beibehalten werden sollte, da das Parlament mit diesem Artikel im Rechtsetzungsverfahren mehr Einflussmöglichkeiten hat als mit Art. 130s EWGV.<sup>702</sup> Und genau diese Ausweitung der Einflussmöglichkeiten liegt annahmegemäss im Interesse des Parlamentes bzw. seiner einzelnen Mitglieder.<sup>703</sup> Nur so ist zu erklären, warum sich das Parlament, das sich traditionell für strengere Umweltschutzanforderungen einsetzt, nicht für Art. 130s EWGV als Rechtsgrundlage entschieden hat. Mit diesem Artikel wäre nämlich die Position der Mitgliedstaaten gestärkt worden, die strengere nationale Umweltschutzregulierungen umsetzen wollen: zum einen, weil nationale Alleingänge mit diesem Artikel deutlich leichter durchzusetzen sind und zum anderen, weil durch das Erfordernis der einstimmigen Beschlussfassung eben diese Mitgliedstaaten die Verabschiedung einer Richtlinie blockieren können, die ihnen im Hinblick auf den Umweltschutz nicht weit genug geht. Um die Position dieser Vorreiterländern dennoch zu stärken, fügte der Umweltausschuss einen Absatz ein, mit dem die Beibehaltung strengerer nationaler Massnahmen zumindest erleichtert werden sollte.

Die konkreten Vorschriften des Kommissionsvorschlages verschärfte der Umweltausschuss wie erwartet in bezug auf den Umweltschutz, allerdings relativ moderat. So wurde in der Zielsetzung der Richtlinie neu betont, dass nicht nur die Auswirkungen der Verpackungsabfälle auf die Umwelt reduziert werden sollten, sondern auch deren Menge, um damit vor allem überflüssige Verpackungen zu vermeiden. Im Hinblick auf die *Zielvorgaben* akzeptierte der Umweltausschuss insgesamt 7 Änderungsanträge und gab damit dem Umweltschutz in diesem Artikel ein grösseres Gewicht. So führte der Umweltausschuss wieder die bindende 5-Jahresfrist zur Erreichung der Zwischenziele ein,

---

<sup>699</sup> Vgl. European Union Press Release (1993).

<sup>700</sup> Vgl. zu den einzelnen Änderungsanträgen Europäisches Parlament (1993) und zur Begründung Europäisches Parlament (1993a).

<sup>701</sup> La Filière de l’Environnement (1993), S. 7.

<sup>702</sup> Dies gilt sowohl nach Einheitlicher Europäischer Akte (EWGV) als auch nach dem Maastrichter Vertrag (EGV).

<sup>703</sup> Vgl. zu den Verhaltensanreizen des Parlamentes Teil III, Kapitel 4.3.2.

die die Kommission nach den Protesten der Mitgliedstaaten und der Industrie aus ihrem Vorschlag herausgenommen hatte.<sup>704</sup> Entsprechend sollten in den Mitgliedstaaten spätestens nach 5 Jahren

- 60 Gewichtsprozent der Verpackungsabfälle ausgesondert und verwertet werden,
- 40 Gewichtsprozent eines jeden Verpackungsmaterials ausgesondert und stofflich verwertet werden.

Allerdings führt der Ausschuss in seiner Begründung zu diesem Änderungsantrag aus, dass diese verbindlichen Zwischenziele vor allem deshalb eingeführt werden, um die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen auf den Sekundärrohstoffmärkten zu verhindern. Da der Umweltausschuss die Wiederbefüllung von Verpackungen als einen geeigneten Weg zur Vermeidung von Verpackungsabfällen ansah, fügte er hierzu einen neuen Absatz ein: demnach sollten wiederverwendbare und wieder auffüllbare Verpackungen gefördert werden. Bestehende Mehrweg- und Wiederverwendungssysteme müssten bestehen bleiben und vorrangig unterstützt werden. Zur Förderung der Sekundärrohstoffmärkte fügte der Umweltausschuss ebenfalls neu in den Vorschlag ein, dass Verpackungen einen Mindestanteil an verwerteten Stoffen enthalten sollten.<sup>705</sup> Zusätzlich sollten die Mitgliedstaaten Massnahmen ergreifen, um die Wiederverwendung von rezyklierten Verpackungsabfällen bei der Herstellung von Verpackungen zu fördern.<sup>706</sup> Im Hinblick auf die mögliche Anpassung der Zielvorgaben betonte der Umweltausschuss in seiner Neuformulierung dieses Absatzes noch deutlicher, dass die Anpassung der Zielvorgaben der Erreichung eines höheren Umweltschutzniveaus dienen solle. Darüber hinaus sollten nicht nur neue Forschungsergebnisse oder Bewertungsmethoden wie Ökobilanzen Anlass für eine Anpassung sein können, sondern auch erzielte Fortschritte in den Mitgliedstaaten. Diese Formulierung stärkte die Position der Mitgliedstaaten, die bereits strengere Vorschriften erlassen hatten. Ausserdem führte der Ausschuss einen Absatz ein, der die Beibehaltung und den Erlass strengerer nationaler Regulierungen explizit erlaubte. Allerdings sah der Ausschuss auch vor, dass die besonderen Probleme der Inseln bei der Durchführung dieser Vorschriften zu berücksichtigen seien, um deren soziale und wirtschaftliche Kosten nicht zu sehr zu erhöhen. Mit dem Zusatz, dass das Parlament zu allen Änderungen an der Richtlinie zu konsultieren sei, wollte das Parlament erwartungsgemäss seine Mitspracherechte festschreiben, um seinen Einfluss zu sichern.

In seinem Bericht zu *ökonomischen Instrumenten* der Umweltpolitik vom Mai 1991 stellte der Umweltausschuss fest, dass ökonomische Instrumente einen wichtigen Beitrag zur Erreichung von Umweltschutzziele leisten können und dem ordnungsrechtlichen Instrumentarium grundsätzlich vorzuziehen seien. Er forderte die Kommission und den Rat auf, auch im Bereich der Abfallpolitik ökonomische Instrumente einzusetzen.<sup>707</sup> Entsprechend dieser Haltung weitete der Umweltausschuss die Bestimmungen zum Einsatz ökonomischer Instrumente in der Richtlinie deutlich aus. So sollte

---

<sup>704</sup> Vgl. Teil IV, Kapitel 3.2.3.2

<sup>705</sup> Dies ist eine mögliche Form von Produktauflagen. Vgl. hierzu Teil II, Kapitel 2.2.4.1.

<sup>706</sup> Auch wenn hier immer wieder nur von 'Förderung' gesprochen wird, bedeutet dies in der Praxis meist eine Subventionierung der zu fördernden Aktivitäten. Vgl. zu Subventionen Teil II, Kapitel 2.3.1.6.

<sup>707</sup> Vgl. Europäisches Parlament (1991), S. 5f. und 10f.

neben den Mitgliedstaaten auch der Rat auf Vorschlag der Kommission ökonomische Instrumente einsetzen können, um die Ziele dieser Richtlinie flankierend zu unterstützen. Der Umweltausschuss hielt es für wenig sinnvoll, konkrete Vorgaben zu machen, welche Art von ökonomischen Instrumenten eingeführt werden sollte. Um Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern, stellte der Umweltausschuss Kriterien auf, denen ökonomische Instrumente genügen mussten: Sie sollten dem Verursacherprinzip entsprechen, zweckgebunden für die Abfallbewirtschaftung eingesetzt werden und gemeinschaftlichen Vorschriften nicht entgegenstehen. Die Mitgliedstaaten sollten der Kommission und diese dem Parlament über die Art der eingesetzten ökonomischen Instrumente Bericht erstatten. Insgesamt betonte der Ausschuss die Bedeutung der ökonomischen Instrumente im Hinblick auf ihre Lenkungsfunktion.

Abschliessend ist festzuhalten, dass der Umweltausschuss den Kommissionsvorschlag durchaus im Sinne des Umweltschutzes verschärft hat. Jedoch fiel diese Verschärfung weniger deutlich aus, als dies allgemein erwartet worden war. Nach Aussagen des Assistenten des Berichterstatters Vertemati war die Haltung der einzelnen Parlamentarier nicht nur im Ausschuss deutlich durch ihren nationalen Hintergrund geprägt.<sup>708</sup> Dies wird besonders bei den beiden wohl wichtigsten Ausschussmitgliedern deutlich: Sowohl der Vorsitzende des Umweltausschusses Ken Collins (Grossbritannien) als auch der Berichterstatter Luigi Vertemati (Italien) kamen aus Mitgliedstaaten, die für eine schnelle Verabschiedung der Richtlinie plädierten. Jedoch weniger, um ein hohes Umweltschutzniveau durchzusetzen, als vielmehr um Behinderungen des Binnenmarktes durch divergierende Regulierungen in den Mitgliedstaaten zu verhindern. Entsprechend hatten sich auch beide Ausschussmitglieder bereits zu Anfang der Beratungen für eine schnelle Verabschiedung der Richtlinie eingesetzt. Trotzdem setzten sie sich annahmegemäss für eine Stärkung der Umweltschutzaspekte der Richtlinie ein, wenngleich diese Änderungen den Umweltschutzorganisationen nicht weit genug gingen und zu sehr den Binnenmarktaspekt der Richtlinie betonten. Bedenkt man, dass die wesentlichen Änderungsanträge vom Berichterstatter Vertemati eingereicht wurden, wird dies nachvollziehbar. An dieser Stelle wurde nochmals deutlich, dass der Berichterstatter die Meinungsbildung im Ausschuss ganz allgemein und auch in diesem Beispiel wesentlich beeinflusst.

## **4.2 Beschlussfassung im Plenum: die Stellungnahme vom 23. Juni 1993**

Nachdem der Ausschuss seinen Bericht am 2. Juni 1993 verabschiedet hatte, wurde er am 8. Juni 1993 für die Plenarwoche vom 21. – 25. Juni 1993 zur Verabschiedung durch das Plenum eingereicht.<sup>709</sup> Neben den vom Ausschuss verabschiedeten 79 Änderungsanträgen wurden für die Abstimmung im Plenum zusätzlich noch weitere 49 Änderungsanträge eingereicht. Unter diesen 49 Änderungsanträgen waren nur 12 gänzlich neue Änderungsanträge: die restlichen 37 waren in der Abstimmung im

---

<sup>708</sup> Vgl. Porter, Martin (1995), S. 181.

<sup>709</sup> Vgl. Europäisches Parlament (1993b).

Ausschuss gescheitert und wurden jetzt erneut dem Plenum zur Abstimmung eingereicht.<sup>710</sup> Folglich musste das Plenum in seiner Sitzung vom 23. Juni über insgesamt 128 Änderungsanträge entscheiden.

Sind schon die Mitglieder des Umweltausschusses aufgrund ihrer starken Zeitrestriktion und ihres Informationsdefizites auf Argumente des Berichtstatters angewiesen, sind es die Parlamentarier im Plenum umso mehr. Denn sie haben im Prinzip keine Zeit, sich intensiver mit den Inhalten und Konsequenzen der zur Abstimmung stehenden Vorschläge auseinander zu setzen. Eine Bewertung der zur Abstimmung anstehenden Änderungsanträge fällt bei komplexen Regulierungsinhalten, wie es die Verpackungsrichtlinie ist, besonders schwer. Allerdings ist davon auszugehen, dass bei einem Richtlinienvorschlag, der wie die Verpackungsrichtlinie von hoher politischer Bedeutung ist, mehrere Seiten versuchen werden, die Parlamentarier zu beeinflussen. Dies sind zunächst die Interessengruppen, die allerdings aus den bereits genannten Gründen den Schwerpunkt ihrer Lobbyingaktivitäten auf den federführenden Ausschuss und hier insbesondere auf den Berichtstatter konzentrieren. Parlamentsintern werden die Fraktionen versuchen, ihre Mitglieder dazu zu bringen, im Sinne der Meinung der Fraktion abzustimmen. Es wurde jedoch bereits in Teil III, Kapitel 4.3.1.2.1 deutlich, dass der Einfluss der Fraktion auf die Parlamentarier relativ gering ist, so dass sie einen grossen diskretionären Handlungsspielraum geniessen. Es ist hingegen davon auszugehen, dass der Einfluss der nationalen politischen Parteien deutlich grösser ist. Denn es sind die nationalen Parteien, die den Parlamentariern entsprechende Listenplätze bei den Parlamentswahlen zuweisen, die für deren Wiederwahl durchaus entscheidend sein können (Wiederernennungsrestriktion). Insofern wird ihr Einfluss im Vergleich zu den Fraktionen – selbst in Nicht-Wahlkampfzeiten – tendenziell höher sein. Je politisch bedeutsamer ein Regulierungsinhalt, desto mehr werden die nationalen Parteien versuchen, „ihre“ Parlamentarier im Sinne ihrer Interessen zu beeinflussen und zu kontrollieren. In seiner Meinungsbildung als Europäisches Parlament bleibt das Plenum jedoch vor allem auf die Argumente und Empfehlungen des jeweiligen vorbereitenden Ausschusses angewiesen. Da dieser wiederum stark von der Meinung des jeweiligen Berichtstatters beeinflusst wird, wird an dieser Stelle der grosse Einfluss des Berichtstatters nicht nur auf den Ausschuss, sondern auf die gesamte Meinungsbildung im Parlament deutlich. Und genau dieses Phänomen liess sich auch bei der Abstimmung zur Verpackungsrichtlinie deutlich beobachten: Von den 128 zur Abstimmung im Plenum vorgelegten Änderungsanträgen nahm das Plenum in seiner Abstimmung am 23. Juni insgesamt 84 Änderungsanträge mit der absoluten Mehrheit der abgegebenen Stimmen in seine endgültige Stellungnahme auf – 75 (95%) stammten aus dem Bericht des Umweltausschusses. Das Plenum folgte also den Empfehlungen des Umweltausschusses fast vollständig. Der herausragende Einfluss des Berichtstatters Vertemati wird hier deutlich: Von den 84 akzeptierten Änderungsanträgen hatte er 81,5 (97%) befürwortet und selbst davon 40 (47%) in die Abstimmung eingebracht. Von den 6 Änderungsanträgen des Umweltausschusses, die Vertemati nicht befürwortete, waren 5 in der endgültigen Stellungnahme des Parlamentes nicht enthalten. Vertemati hatte die absolute Schlüsselrolle im Hinblick auf die Abstimmungen sowohl im Ausschuss als auch im Plenum! In seiner Rede vor dem Parlament machte Vertemati nochmals seinen „pragmatischen Ansatz“ deutlich, indem

---

<sup>710</sup> Vgl. Rigler, Ingrid (1994), S. 7.

er warnte: „Auf gemeinschaftlicher Ebene Recht zu setzen, bedeutet, zwischen verschiedenen Interessen zu vermitteln, auch wenn die Ziele richtig und ehrgeizig sind. Wer meint, alles haben zu wollen, könnte nämlich plötzlich mit leeren Händen dastehen. Ein altes Sprichwort sagt: „Wer zuviel will, wird wenig schaffen.“<sup>711</sup>

Im Hinblick auf die hier interessierenden Vorschriften folgte das Plenum erwartungsgemäss den Empfehlungen des Umweltausschusses und nahm in Abweichung zum Bericht des Umweltausschusses lediglich zwei Änderungen vor. So fand zum einen der Änderungsantrag, der den Vorreiterländern die Beibehaltung strengerer nationaler Umweltregulierungen erleichtern sollte, im Plenum nicht die erforderliche Mehrheit. Dadurch wurde das Gewicht der Richtlinie wieder mehr in Richtung Binnenmarkt verschoben. Zum andern wurde ein neuer Absatz zu den Vorschriften bezüglich ökonomischer Instrumente eingefügt: Er sah vor, dass die Einnahmen aus den ökonomischen Instrumenten zur Finanzierung der durch diese Richtlinie erforderlichen Investitionen verwendet werden.

### **4.3 Bewertung**

Vor dem Hintergrund der für sie geltenden Restriktionen wird für die Abgeordneten des Parlamentes zunächst vermutet, dass sie sich als nationale Stimmenmaximierer für eine Ausweitung des Ausmasses an Umweltschutz in der Gemeinschaft einsetzen und im Rechtsetzungsverfahren strengere Umweltregulierungen verlangen.<sup>712</sup> Aufgrund seiner vergleichsweise schwachen Stellung im Rechtsetzungsverfahren – selbst im Mitentscheidungsverfahren – bemühte sich das Parlament immer wieder darum, die DG XI als Verbündeten zur Durchsetzung dieses Ziels zu gewinnen. So griff das Parlament in seiner Stellungnahmen zur 'Verschärfung' des Kommissionsvorschlages einige Vorschläge der DG XI – wie beispielsweise die bindenden 5-Jahresziele bei den Zielvorgaben – wieder auf, die diese aufgrund der breiten Ablehnungsfront hatte fallen lassen. Ausserdem wurden die Bestimmungen zu den ökonomischen Instrumenten deutlich aufgewertet. Das Parlament stellte in diesem Zusammenhang die Lenkungswirkung ökonomischer Instrumente zur Verhaltensänderung und damit den Umweltschutz in den Vordergrund. Insgesamt fiel aber die 'Verschärfung' der Verpackungsrichtlinie geringer aus, als dies zunächst zu vermuten war. Allerdings wird dieses Verhalten der Abgeordneten verständlicher, wenn man bedenkt, dass die Abgeordneten neben dem Einsatz für den Umweltschutz noch ein weiteres Ziel verfolgten: Sie wollten den Einfluss des Parlamentes im Institutionengefüge der Gemeinschaft stärken.<sup>713</sup> Und dieses Ziel gewichteten die Abgeordneten in den Verhandlungen zur Verpackungsrichtlinie aus verschiedenen Gründen offenbar stärker. Dies zeigte sich schon daran, dass sich das Parlament für Art. 100a EWGV als Rechtsgrundlage aussprach, mit dem ihm im Rechtsetzungsverfahren mehr Mitentscheidungsrechte

---

<sup>711</sup> Europäisches Parlament (1993c), S. 36.

<sup>712</sup> Vgl. Teil III, Kapitel 4.3.2.

<sup>713</sup> Vgl. Teil III, Kapitel 4.3.2.

zugesprochen werden als bei Art. 130s EWGV. Eine stärkere Gewichtung des Umweltschutzes hätte für Art. 130s EWGV als Rechtsgrundlage gesprochen, da hier strengere nationale Regulierungen leichter umzusetzen sind. Ausserdem prägten die Präferenzen des Berichterstatters in weiten Teilen die Meinungsbildung im Parlament – und der war der Überzeugung, dass diese Richtlinie so schnell wie möglich verabschiedet werden sollte. Entsprechend moderat fielen auch seine Änderungsanträge aus, die, was für das Parlament eher untypisch war, eher die Interessen der Industrie berücksichtigten als die der Umweltschützer. Mit einem anderen Berichterstatter hätte sich das Parlament möglicherweise deutlich anders verhalten.

## 5 Geänderter Vorschlag der Kommission

Noch bevor das Parlament über die Änderungsanträge im Plenum abgestimmt hatte, gab der seit Anfang des Jahres zuständige Umweltkommissar Paleokrassas noch in der Debatte des Plenums bekannt, welche der 128 Änderungsanträge von der Kommission in ihren Geänderten Vorschlag ganz, teilweise oder gar nicht übernommen würden.<sup>714</sup> Inwieweit sie damit noch Einfluss auf die Abstimmung im Plenum nehmen konnte, ist nur schwer einzuschätzen. Klar war jedoch, dass das Parlament in dieser Phase des Rechtsetzungsverfahrens nur dann Einfluss auf den Vorschlag gewinnen konnte, wenn die Kommission sich seiner Meinung anschloss und die Änderungswünsche des Parlamentes in ihren Geänderten Vorschlag aufnehmen würde. Denn gegen den Willen der Kommission kann der Rat bekanntlich nur einstimmig beschliessen – ein Abstimmungserfordernis, das im Zusammenhang mit diesem Richtlinieninhalt nahezu unmöglich erschien. Die grundsätzliche Haltung der Kommission gegenüber den Änderungsanträgen des Parlamentes stellte der Umweltkommissar selbst in der Debatte heraus: „Ich gestehe, daß dieser Punkt, also die Notwendigkeit einer raschen Genehmigung ernsthaft berücksichtigt wurde bei der Herausarbeitung unserer Haltung den Änderungsanträgen gegenüber. Ich möchte anmerken, daß es möglicherweise vorzuziehen ist, einige in den Änderungsanträgen enthaltene konstruktive Ideen auf später zu verschieben, anstatt die Genehmigung dieser grundsätzlichen Richtlinie zu verzögern.“<sup>715</sup>

Insgesamt übernahm die Kommission 40 Änderungen ganz oder teilweise in ihren Geänderten Vorschlag, den sie am 10. September 1993 dem Rat übergab.<sup>716</sup> Davon betraf aber rund die Hälfte lediglich die Erwägungsgründe der Richtlinie, die keinerlei Rechtswirkung haben, oder die Klärung von Begriffsdefinitionen. Im Zusammenhang mit den *Zielvorgaben* nahm die Kommission den Vorschlag des Parlamentes, die bindenden 5–Jahresziele für die Verwertung (60 Gewichtsprozent) und die stoffliche Verwertung (40 Gewichtsprozent pro Material), wieder in ihren Vorschlag auf. Dies ist vor dem Hintergrund, dass diese bindenden 5–Jahresziele in den ersten Vorschlägen der DG XI bereits

---

<sup>714</sup> Vgl. Europäisches Parlament (1993c), S. 45f.

<sup>715</sup> Europäisches Parlament (1993c), S. 45.

<sup>716</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1993), S. 1ff.

enthalten waren, nachvollziehbar. Darüber hinaus griff sie auch den Vorschlag auf, dass die Mitgliedstaaten die Wiederverwendung von Verpackungsabfällen bei der Herstellung von neuen Verpackungen fördern. Abgelehnt wurde hingegen die Änderung des Parlamentes bezüglich der Vorgehensweise zur Überprüfung der Zielvorgaben. Er sah eine Verkürzung der Frist zur Überprüfung der Zielvorgaben vor und sollte sicherstellen, dass das Parlament zu allen Änderungen zu konsultieren sei. Im Hinblick auf die Änderungswünsche bezüglich des Einsatzes *ökonomischer Instrumente* griff die Kommission die Idee auf, dass auch der Rat ökonomische Instrumente auf Gemeinschaftsebene einsetzen kann. Zur Begründung führte die Kommission aus: „It has been considered appropriate to enlarge the provisions of this article due on the one hand to the increasing relevance and potential of these instruments and on the other hand due to pressing concerns relating to market reactions to the problem, the costs of the systems and in particular the need for market outlets for recycled products. Furthermore, there is a need to reinforce the provisions aiming to avoid negative effects on the conditions of the internal market. Whilst keeping the different elements of the text open for discussion, it is clear that an article on economic instruments, even a minimal one (as in the original Proposal) is essential in a Directive on packaging and packaging waste.“<sup>717</sup>

Erwartungsgemäss übernahm die erfolgsorientierte Kommission in ihrem Geänderten Vorschlag keine Änderungen in zentralen Fragen des Richtlinienvorschlages, die aus ihrer Sicht keine Mehrheit im Rat finden konnten. Allerdings versuchte die Kommission mit Hilfe des Parlamentes, einige ihrer Ideen wieder in die Diskussion einzuführen, die sie bei der Ausarbeitung der Richtlinie hatte fallen lassen müssen: so übernahm sie die vom Parlament wieder eingeführten bindenden 5- Jahresziele für die Verwertung und eine Erweiterung der Bestimmungen zu den ökonomischen Instrumenten.

## **6 Gemeinsamer Standpunkt des Rates**

Nach der Verabschiedung des Kommissionsvorschlages durch das Kollegium der Kommissare im Juli 1992 wurde der Vorschlag nicht nur an das Parlament, sondern am 24. August 1992 auch an den Rat zur Beratung weitergeleitet. Allerdings kann der Rat seinen Gemeinsamen Standpunkt erst dann offiziell verabschieden, wenn das Parlament seine Stellungnahme abgegeben hat. Dabei ist der Rat nicht verpflichtet, die Stellungnahme des Parlamentes in seinem Gemeinsamen Standpunkt zu berücksichtigen. Sollten Meinungsverschiedenheiten zwischen Rat und Parlament bestehen, ist davon auszugehen, dass der Rat die Meinung des Parlamentes nur dann berücksichtigen wird, wenn er damit rechnen muss, dass das Parlament die Ratsentscheidung behindern kann.<sup>718</sup> Dies konnte das Parlament aber im Prinzip erst mit dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages und dem dann für diesen Vorschlag zur Anwendung kommenden Mitentscheidungsverfahren. Aufgrund der langen Ratifizierungsphase in den Mitgliedstaaten war aber noch zum Zeitpunkt der Stellungnahme des

---

<sup>717</sup> European Commission (1993).

<sup>718</sup> Vgl. Teil III, Kapitel 4.2.2.

Parlamentes im Juni 1993 nicht klar, wann der Maastrichter Vertrag in Kraft treten würde. Insofern bestand zu Beginn der Verhandlungen im Rat noch die Hoffnung, die Richtlinie möglichst zügig nach dem Kooperationsverfahren verabschieden zu können, bei dem der Rat im Prinzip ohne das Parlament entscheiden kann.<sup>719</sup>

## 6.1 Beratungen während der britischen Präsidentschaft (2. Hälfte 1992)

Parallel zu den Beratungen im Parlament traf sich die zuständige Arbeitsgruppe des Rates von Oktober bis Dezember insgesamt dreimal zu ersten Beratungen des Kommissionsvorschlages, um die Ratssitzung der Minister im Dezember 1992 vorzubereiten. Interessanterweise verschickte das Generalsekretariat des Rates zu Beginn dieser Beratungen einen Brief und ein „Briefing Paper“ des Packaging Chain Forums (PCF) an alle Gruppenmitglieder.<sup>720</sup> Im Packaging Chain Forum waren 25 Verbände des Handels und der Industrie vertreten, die bei den Konsultationen geschlossen und wohl auch deshalb sehr erfolgreich die Interessen der Industrie gegenüber der Kommission vertreten hatten.<sup>721</sup> Dass dieses Positionspapier der Industrie über den offiziellen Weg des Generalsekretariates des Rates an die Gruppenmitglieder verteilt wurde, macht nochmals die besondere Bedeutung der industriellen Interessen für die Beratungen des Rates deutlich. Da Grossbritannien von Anfang an den Binnenmarkt–Aspekt der Richtlinie – und damit die Wahrung der Interessen der Industrie – betont hatte, ist es wenig verwunderlich, dass dies ausgerechnet während der britischen Präsidentschaft geschah. In den ersten Treffen der Arbeitsgruppe wiederholten die nationalen Bürokraten letztlich die Positionen, die sie bereits im Rahmen der Konsultationen mit der DG XI vertreten hatten. Wie nicht anders zu erwarten, versuchten sie nach wie vor, ihren jeweiligen nationalen Regulierungsstand auf die Gemeinschaftsebene zu übertragen.<sup>722</sup>

Nach wie vor wurden die *Zielvorgaben* von der Mehrheit der Delegationen als zu ehrgeizig und ungeeignet kritisiert, ebenso wurden Vorbehalte gegen das Prinzip von Zwischenzielen formuliert. Denn für einige sollten die Ziele flexibler sein und damit den Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten Rechnung tragen können.<sup>723</sup> Flexibilität der Zielvorgaben wurde aber schon an dieser Stelle in zwei Richtungen gefordert: So betonten die dänische, die deutsche und die niederländische Delegation erwartungsgemäss, dass die erforderliche Flexibilität den Mitgliedstaaten erlauben müsse, auf der Basis einzelstaatlicher Besonderheiten weitergehende Bestimmungen zu erlassen. Entsprechend sollten die Zielvorgaben als Mindestziele formuliert werden. Im Unterschied zu dieser

---

<sup>719</sup> Vgl. Teil III, Kapitel 3.1.

<sup>720</sup> Vgl. General Secretariat of the Council (1992).

<sup>721</sup> Anlässlich der Konsultationen der Kommission zur Verpackungsrichtlinie hatte sich 1991 das Packaging Chain Forum aus insgesamt 25 Industrie- und Handelsorganisationen organisiert. In diesem Dachverband schlossen sich die Verbände der gesamten „Verpackungskette“ von den Rohstofflieferanten, Verpackungsherstellern und – abfüller, über den Handel, bis hin zur Recycling- und Entsorgungsindustrie zusammen. Vgl. hierzu ausführlicher Porter, Martin (1995), S. 221ff., Club de Bruxelles (1992), S. 136ff.

<sup>722</sup> Vgl. zu den Verhaltensanreizen des Rates Teil III, Kapitel 4.2.2

<sup>723</sup> Vgl. European Communities The Council (1992), S. 3.



Flexibilität „nach oben“ argumentierten insbesondere die griechische, die irische und die portugiesische Delegation letztlich mit demselben Argument der einzelstaatlichen Besonderheiten für eine Flexibilität der Zielvorgaben „nach unten“: sie betonten, dass die nationalen Gegebenheiten wie z.B. Infrastruktur, Bevölkerungsdichte und bisheriger Umfang der Verwertung berücksichtigt werden sollten. Vor allem der Vertreter der Kommission machte hierzu deutlich, dass diese gewünschte Flexibilität zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen nur begrenzt zugelassen werden könne. Grundsätzlich wurde die Kommission von mehreren Delegationen aufgefordert, weitere Informationen über die Daten und die Schlussfolgerungen daraus vorzulegen, die zur der Festlegung der Quoten geführt hatten. Schon hier zeichnete sich ab, dass die Gegner der hohen Quotenvorgaben, allen voran Frankreich, die allgemein bekannte problematische Datenlage<sup>724</sup> nutzen wollten, um die Sinnhaftigkeit der hohen Zielvorgaben in Frage zu stellen.<sup>725</sup>

Bezüglich der Vorschrift zum Erlass von *ökonomischen Instrumenten* wurde von den meisten Delegationen, insbesondere Belgien und Grossbritannien, angemerkt, dass der Text zu ungenau sei und potentiell zu Handelsbeschränkungen führen könnte.<sup>726</sup> Die Frage der *Rechtsgrundlage* wurde zu diesem Zeitpunkt nicht diskutiert.

Bereits in diesem frühen Stadium der Verhandlungen im Rat wurde deutlich, dass die Vorschriften bezüglich der Zielvorgaben zu einem der zentralen Punkte in den Ratsverhandlungen werden sollten: So forderte der Ausschuss der Ständigen Vertreter in seiner Sitzung vom 11. Dezember 1992 die Delegationen für die Beratungen des Rates auf, „sich auf den allgemeinen Ansatz des Vorschlags, insbesondere auf den Zusammenhang zwischen Harmonisierung und Umweltschutz, sowie auf die mengenmäßigen Zielvorgaben – insbesondere hinsichtlich der Frage, ob in der Richtlinie Mindestzielvorgaben oder nach Materialart differenzierte Zielvorgaben vorgesehen werden sollten – zu konzentrieren.“<sup>727</sup> Da die stimmenmaximierenden Ratspolitiker wie die nationalen Bürokraten das Ziel verfolgen, ihren jeweiligen nationalen Regulierungsstand auf die Gemeinschaftsebene zu übertragen,<sup>728</sup> wurden in der Orientierungsdebatte der Ratssitzung lediglich die bereits in den Arbeitsgruppen vertretenen Positionen wiederholt. Eine vertiefte Diskussion fand an dieser Stelle noch nicht statt.<sup>729</sup>

---

<sup>724</sup> Vgl. hierzu Teil IV, Kapitel 2.3.

<sup>725</sup> Vgl. Europäische Gemeinschaften Der Rat (1992), S. 3ff.

<sup>726</sup> Vgl. European Communities The Council (1993), S. 4.

<sup>727</sup> Europäische Gemeinschaften Der Rat (1992a), S. 6.

<sup>728</sup> Vgl. Teil III, Kapitel 4.2.2.

<sup>729</sup> Vgl. Commission des Communautés Européennes (1992), S. 14ff.

## 6.2 Beratungen während der dänischen Präsidentschaft (1. Hälfte 1993)

Mit dem Beginn der dänischen Präsidentschaft hatten sich für die gemeinschaftlichen Entscheidungsträger einige Restriktionen verändert: So wurde zum 1.1.1993 der Gemeinsame Binnenmarkt für die Gemeinschaft vollendet. Da sich zu diesem Zeitpunkt ganz allgemein die wirtschaftliche Situation in den Mitgliedstaaten verschlechtert hatte, war zu vermuten, dass der Umweltschutz bei den Wählern – und damit auch bei den wiederwahlorientierten Politikern im Rat – *tendenziell* an Bedeutung verlieren würde im Vergleich zu den ökonomischen Problemen.<sup>730</sup> Dieses ungünstige ökonomische Klima und die Suche nach neuen Instrumenten und Politikansätzen waren wesentliche Punkte, warum die gemeinschaftliche Umweltpolitik insgesamt in dieser Zeit in eine defensive Phase geriet.<sup>731</sup> Für die Beratungen zur Verpackungsrichtlinie konnte deshalb vermutet werden, dass der Schwerpunkt der Richtlinie in den Verhandlungen des Rates zu Lasten des Umweltschutzes in Richtung Sicherung des freien Warenverkehrs im Gemeinsamen Binnenmarkt verschoben würde.

Diese Tendenz wurde noch durch eine weitere Entwicklung bestärkt, die die Beratungen im Rat bis zur Verabschiedung des Gemeinsamen Standpunktes prägen sollte: Die *deutsche Verpackungsverordnung* war einfach „zu erfolgreich“. Schon kurz nach ihrer Einführung konnten 1992 deutlich grössere Mengen an Verpackungsabfällen über das Duale System erfasst werden, als erwartet worden war. Diese Verpackungsabfälle mussten laut Verpackungsverordnung nach ihrer separaten Erfassung jeweils nach Materialgruppen sortiert und dann einer stofflichen Verwertung zugeführt werden. Für diese Mengen standen aber zu diesem Zeitpunkt in Deutschland noch keine ausreichenden Recyclingkapazitäten zur Verfügung. Die deutsche Industrie musste aber sicherstellen, dass alle gesammelten Materialienmengen einer stofflichen Verwertung zugeführt werden. Deshalb wurden die überschüssigen Mengen zur stofflichen Verwertung ins Ausland exportiert, allerdings standen auch hier nur begrenzte Recyclingkapazitäten zur Verfügung. Da das Duale System die Verpackungsabfälle der Recyclingindustrie zu diesem Zeitpunkt noch kostenlos zur Verfügung stellte, konnten die Überschussmengen der ausländischen Recyclingindustrie z.T. kostenlos oder sogar mit Zuzahlung der deutschen Exporteure überlassen werden. Durch diese Praxis wurden nach Auffassung Frankreichs, Spaniens und Grossbritanniens deren einheimische Recyclingbemühungen benachteiligt. Grossbritannien argumentierte im Hinblick auf Kunststoffverpackungen, dass durch die kostenlose Bereitstellung dieser Verpackungsabfälle zwar kurzfristig die einheimische Recyclingindustrie profitiere, aber langfristig „efforts to collect UK plastics waste for recycling are being undermined to the long-term disadvantage of UK reprocessors.“<sup>732</sup> Denn zu diesem Zeitpunkt standen weder in

---

<sup>730</sup> Für den Zusammenhang zwischen Umweltbewusstsein und wirtschaftlicher Entwicklung in der Europäischen Gemeinschaft vgl. differenzierter Hensel, Joachim (1996), S. 351ff.

<sup>731</sup> Vgl. Wurzel, Rüdiger (1996), S. 74.

<sup>732</sup> European Communities The Council (1993a), S. 3. In 1992 stiegen die Kunststoffimporte nach Angaben der britischen Delegation um 450% im Vergleich zum Vorjahr. Gleichzeitig fielen die Preise in diesem Sektor in der Zeit von 1989 bis 1992 um mehr als 60%. Vgl. European Communities The Council (1993a), S. 3

Deutschland noch in den anderen Mitgliedstaaten für das Sammeln, Sortieren und Rezyklieren von Kunststoffverpackungen ausreichende Kapazitäten und entsprechende Techniken zur Verfügung. Das Problem stellte sich für andere Materialarten wie z.B. Papier, für dessen stoffliche Verwertung sowohl erprobte Techniken als auch ausreichende Kapazitäten zur Verfügung standen, in anderer Form. Hier kritisierte Grossbritannien, dass das Duale System durch die kostenlose Übergabe der sortierten Verpackungen die deutschen Recyclingindustrie subventioniere und es folglich zu Wettbewerbsverzerrungen im Gemeinsamen Binnenmarkt komme. Als direkte Folge der deutschen Verpackungsverordnung gingen in Grossbritannien bereits 1992 10% der Papierhersteller im Verpackungsbereich pleite. Da die deutsche Verpackungsverordnung noch weiter steigende Quotenvorschriften vorsieht, wurde eine weitere Verschlechterung dieser Situation befürchtet. Deshalb forderte die britische Delegation die Kommission auf, die vorliegenden Beschwerden gegen das deutsche System mit hoher Priorität zu prüfen, und wünschte, dass sich auch der (Industrie-)Rat auf seiner Sitzung am 4. Mai 1993 mit dieser Frage beschäftigen und die Verabschiedung des Kommissionsvorschlages unterstützen solle.<sup>733</sup> Für Frankreich wurde das Problem derart drängend, dass der französische Umweltminister Barnier Ende Juni sogar damit drohte, die Grenzen für deutsche Papier- und Kunststoffabfälle zu schliessen.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Probleme mit der deutschen Verpackungsverordnung erachtete es nun auch die dänische Präsidentschaft für erforderlich, die Beratungen zur Verpackungsrichtlinie nach einem halben Jahr wieder aufzunehmen und lud am 10. Mai 1993 zur ersten und einzigen *Gruppensitzung* in ihrer Ratspräsidentschaft zu diesem Thema ein. Auf Vorschlag der belgischen Delegation, die im Juli die Ratspräsidentschaft von Dänemark übernahm, forderte der Rat die Kommission auf, unverzüglich nach der Stellungnahmen des Parlamentes und noch vor dem Sommer ihren Geänderten Vorschlag vorzulegen, damit der Rat unter der belgischen Präsidentschaft in dieser Sache vorankommen könne.<sup>734</sup> Schon hier deutete sich an, dass Belgien der Verabschiedung des Gemeinsamen Standpunktes zur Verpackungsrichtlinie einen hohen Priorität beimass. Andererseits verdeutlicht dies aber auch nochmals die – zumindest in der Theorie – starke Position der Kommission gegenüber dem Rat. Denn der Rat kann, wie bereits erwähnt, gegen den Willen der Kommission nur einstimmig beschliessen – eine Anforderung, die aufgrund der unterschiedlichen Interessenlagen im Zusammenhang mit dieser Richtlinie nicht zu erreichen gewesen wäre. Zur Frage der *Rechtsgrundlage* blieben Dänemark, Deutschland und die Niederlande aus den bereits genannten Gründen bei ihrem Votum für Art. 130s EWGV. Unterstützt wurden die Vorreiterländer jetzt allerdings neu auch noch von der irischen Delegation, allerdings wohl eher um durch das Einstimmigkeitserfordernis eine Entscheidung blockieren zu können als aus dem offiziell genannten Grund, dass der Vorschlag hauptsächlich mit der Umwelt zu tun habe. Alle anderen Delegationen blieben letztlich bei ihrem Votum für Art. 100a EWGV. Die Bestimmungen zu den *Zielvorgaben* wurden erneut ausführlich diskutiert. Die Arbeitsgruppe stellte vorab fest, dass die von der Kommission vorgeschlagenen Zahlen aus den folgenden Gründen grundsätzlich problematisch seien: sehr unterschiedliche Ausgangslage in

---

<sup>733</sup> Vgl. European Communities The Council (1993a), S. 5.

<sup>734</sup> Vgl. Europäische Gemeinschaften Der Rat (1993a), S. 1.

den Mitgliedstaaten (vorhandene Sammel- und Sortiersysteme, Besiedlungsdichte, Zusammensetzung der Abfälle), sehr beschränkte Recycling- und Verwertungskapazitäten, Umweltvorteile unterschiedlicher Verwertungs- und Entsorgungsverfahren von Materialien und Stand der Entwicklung abhängig. Auf dieser Basis wurden die Zielvorgaben von allen Delegationen kritisiert: Insbesondere aus deutscher Sicht sollten die Zielvorgaben als Mindestquoten festgeschrieben werden. Dem widersprach die britische Delegation verständlicherweise deutlich vor dem Hintergrund der Probleme auf dem britischen Sekundärrohstoffmarkt. Entsprechend plädierte Grossbritannien dafür, die Zielvorgaben nach den vorhandenen Marktkapazitäten festzulegen. Griechenland, Irland und Portugal kritisierten die Zielvorgaben aus den bekannten Gründen als viel zu hoch.<sup>735</sup> Der Artikel zu *marktwirtschaftlichen Instrumenten* wurde auch in dieser Sitzung nicht thematisiert.

Für die *Ratssitzung* vom 28./29. Juni 1993 stellte die dänische Präsidentschaft vor allem drei zentrale Fragestellungen in den Vordergrund, die nach ihrer Ansicht eng miteinander verbunden waren: Die Vermeidung von Verpackungsabfällen, die Flexibilität der Zielvorgaben und – vor dem Hintergrund der durch die Verpackungsverordnung verursachten Probleme – die Frage der Marktkapazitäten. Dabei betonte der dänische Vorsitz in einer internen Notiz an den dänischen Vorsitzenden des Ausschusses der Ständigen Vertreter: „While the note focusses on three issues the Presidency is mainly interested in the subject of prevention, i.e. in reuse of packaging. In fact, the Commission proposal jeopardizes the Danish reuse scheme for bottles and the ban on cans for beverages. The European Court of justice tolerates the Danish scheme only as long as no Community rules exists. The intention of Mr AUKEN is to convince his colleagues that the prevention of packaging waste – the first priority of waste management supported by all delegations and the Commission – implies “that existing effective re-use schemes shall remain fully operational”.”<sup>736</sup> Erwartungsgemäss versuchte Dänemark über diese Argumentation, den Fortbestand der eigenen, gut etablierten Mehrwegsysteme abzusichern. Vor dem Hintergrund der durch die deutsche Verpackungsverordnung aufgeworfenen Kapazitätsprobleme strich Dänemark den Beitrag von Mehrwegsysteme zur Vermeidung von Verpackungsabfällen hervor, ganz ohne dass hierfür neue Recyclingkapazitäten geschaffen werden müssten.<sup>737</sup>

Dem Wunsch des Rates entsprechend teilte die Kommission bereits vor der Veröffentlichung ihres Geänderten Vorschlages im September in der Ratssitzung vom 28. und 29. Juni 1993 mit, welche Änderungsvorschläge des Parlamentes von ihr übernommen würden. Sie betonte, dass sie in Übereinstimmung mit dem Parlament nach wie vor für Art. 100a EWGV als Rechtsgrundlage sei. Der Rat verschob jedoch die Diskussion der Rechtsgrundlage auf eine spätere Sitzung. Die folgende Aussprache der Minister zu den von der dänischen Präsidentschaft vorgeschlagenen Schwerpunkten führte letztlich nur zu einer Wiederholung der bekannten Standpunkte: Eine substantielle Annäherung der Positionen wurde unter der dänischen Präsidentschaft nicht erreicht.

---

<sup>735</sup> Vgl. Europäische Gemeinschaften Der Rat (1993a), S. 4f.

<sup>736</sup> General Secretariat of the Council (1993), S. 3. (Hervorhebungen im Original)

<sup>737</sup> Vgl. Europäische Gemeinschaften Der Rat (1993b), S. 3.

### 6.3 Beratungen während der belgischen Präsidentschaft (2. Hälfte 1993)

Dies änderte sich grundlegend, als Belgien mit der ehrgeizigen Umweltministerin Magda de Galan an der Spitze den Vorsitz im Rat übernahm. Denn schon im Vorfeld hatte die belgische Delegation deutlich gemacht, dass sie der Verabschiedung des Gemeinsamen Standpunktes zur Verpackungsrichtlinie – möglichst während ihrer Präsidentschaft – eine hohe Priorität einräumen würde. Dies allein schon deshalb, weil zu dieser Zeit die Verpackungspolitik ein hochaktuelles und damit wählerwirksames Profilierungsfeld für die belgische Umweltministerin war, die dementsprechend den Ratsvorsitz zur nationalen Stimmenmaximierung nutzen wollte.<sup>738</sup>

Im Hinblick auf den *Handlungsspielraum* der gemeinschaftlichen Entscheidungsträger hatten sich in dieser Phase der Beratungen zwei wesentliche Veränderungen ergeben: Nachdem die Ratifizierung des Maastrichter Vertrags in den Mitgliedstaaten weit über ein Jahr gedauert hatte, wurde zu Beginn der belgischen Präsidentschaft deutlich, dass der Maastrichter Vertrag zum 1. November 1993 in Kraft treten würde. Das bedeutete, dass das Parlament seine zweite Lesung zu diesem Richtlinienvorschlag nach den Regeln des Mitentscheidungsverfahrens abhalten würde. Darüber hinaus hatte der EuGH im Hinblick auf die zu wählende Rechtsgrundlage seine umstrittene Rechtsprechung aus 1991 korrigiert: So stellte der EuGH jetzt klar, dass die Entscheidung für eine Rechtsgrundlage sich nach dem Regelungsschwerpunkt der Richtlinie zu richten habe: Beim Regelungsschwerpunkt Binnenmarkt müsse demnach Art. 100a EWGV angewandt werden und beim Regelungsschwerpunkt Umweltschutz Art. 130s EWGV, selbst dann, wenn sich die Richtlinie auch auf Handels- und Wettbewerbsbeziehungen auswirke.

Nachdem die Kommission in der Ratssitzung vom Juni dem Rat erläutert hatte, welche Änderungen des Parlamentes sie in ihren Geänderten Vorschlag übernehmen würde, konnten die Beratungen in eine neue Phase treten. Denn abgesehen davon, dass der Rat laut Rechtsetzungsverfahren seinen Gemeinsamen Standpunkt erst verabschieden kann, wenn das Parlament seine Stellungnahme abgegeben hat, war jetzt dessen Haltung zum Richtlinienvorschlag deutlich geworden. Da die Meinung des Parlamentes nach dem Mitentscheidungsverfahren für den Rat neuerdings eine – zumindest potentiell – nicht zu unterschätzende Restriktion bedeutete, war es für die Meinungsbildung und Beschlussfassung im Rat wichtig zu wissen, wo das Parlament stand, um sicher zu gehen, dass das Parlament die Verabschiedung der Richtlinie auf der Basis des Gemeinsamen Standpunktes nicht verhindern würde. Andernfalls hätte der Rat u.U. mit dem Parlament kooperieren müssen, um die Verabschiedung der von ihm gewünschten Richtlinie zu gewährleisten.<sup>739</sup> Im konkreten Fall war diese Gefahr aber zu diesem Zeitpunkt nicht sehr gross, da auch im Parlament die Meinung vorherrschte, dass diese Richtlinie so schnell wie möglich verabschiedet werden sollte. Ausserdem hatte sich das Parlament mit seinen Änderungswünschen in der ersten Lesung als eher moderat erwiesen und keine radikalen Veränderungen des Vorschlages vorgenommen. Da laut Geschäftsordnung des Parlamentes

---

<sup>738</sup> Vgl. Teil III, Kapitel 4.2.2.

<sup>739</sup> Vgl. Teil III, Kapitel 4.2.2.

in der zweiten Lesung Änderungsvorschläge nur im Rahmen der ersten Lesung vorgeschlagen werden dürfen, war damit folglich auch schon der Rahmen für die zweite Lesung gesteckt. Es blieb für den Rat jedoch ein gewisses Risiko bestehen, da insbesondere der Umweltausschuss dafür bekannt war, neue Rechte des Parlamentes an vorderster Front auszutesten. Letztlich war jedoch für den Rat die Meinung der Kommission zur Stellungnahme des Parlamentes und ihr entsprechend geänderter Vorschlag noch wichtiger, da die Beschlussfassung im Rat gegen den Willen der Kommission wie bereits erwähnt nur einstimmig zustande kommen kann. Ein Abstimmungserfordernis, dass vor dem Hintergrund der bisherigen Beratungen im Rat nicht zu erreichen war.

Wie angekündigt arbeitete der belgische Vorsitz mit Hochdruck an einer Einigung im Rat und berief bereits nach zwei Wochen die erste Gruppensitzung unter belgischem Vorsitz ein. Im Zentrum der Diskussionen standen die *Zielvorgaben*, die im Hinblick auf zwei Aspekte diskutiert wurden: Welche Fristen und welche Prozentsätze sollten verabschiedet werden. Bezüglich der *Fristen* konnte sich die Mehrheit der Delegationen mit der (Wieder-)Einführung der 5-Jahresfrist als Zwischenziel für die 10-Jahresfrist durch den Geänderten Vorschlag der Kommission einverstanden erklären. In diesem Punkt hatte die erfolgsorientierte Kommission die Mehrheitsverhältnisse im Rat offensichtlich richtig eingeschätzt. Die Diskussionen gingen allerdings ab diesem Zeitpunkt in eine neue Richtung: So schlugen Frankreich und Grossbritannien vor, die 10-Jahresfrist fallen zu lassen und lediglich die 5-Jahresfrist bestehen zu lassen. Nach diesen 5 Jahren sollte der Rat – und nicht die Kommission – auf der Basis der gesammelten Erfahrungen neue Ziele festlegen.<sup>740</sup> Durch den Wegfall der 10-Jahresfrist wären auch die mit dieser Frist bislang verbundenen ehrgeizigen Quotenvorgaben weggefallen. Ausserdem blieb damit die Entscheidungsbefugnis über die zentralen Quoten allein beim Rat, was erwartungsgemäss im Interesse aller Ratsmitglieder war. Was die Festlegung der *Prozentsätze* anbelangte, konnte keine Annäherung der bekannten Standpunkte erreicht werden: Selbst die von der Kommission für die 5-Jahresfrist vorgelegten Prozentsätze, d.h. 60% Verwertung und 40% stoffliche Verwertung eines jeden Materials, wurden von der Mehrheit der Delegationen als zu ehrgeizig abgelehnt. Dabei wurde vor allem die Forderung kritisiert, dass die Quote für die stoffliche Verwertung von 40% für jedes Material gelten sollte. Denn die Probleme mit der deutschen Verpackungsverordnung hatten deutlich gemacht, dass es für einige Materialien wie beispielsweise Kunststoff weder ausgereifte Recyclingverfahren noch ausreichende Recyclingkapazitäten gab. Deshalb wurde vorgeschlagen, die 40%-Quote für die stoffliche Verwertung als Gesamtquote vorzusehen und pro Material eine niedrigere Quote (z.B. 25%) festzulegen. Vor diesem Hintergrund beschloss die Arbeitsgruppe, die Frage der Zielvorgaben auf politischer Ebene auf der Ratssitzung am 5. Oktober erörtern zu lassen.<sup>741</sup> Während der Verhandlungen verständigten sich die Delegationen

---

<sup>740</sup> Vgl. Secrétariat Général du Conseil (1993), S. 4.

<sup>741</sup> Vgl. Europäische Gemeinschaften Der Rat (1993c), S. 7.

mehrheitlich darauf, die Vorschrift, dass maximal 10% der Verpackungsabfälle deponiert werden dürften, aus dem Text zu streichen, da sie mit Blick auf die Zielvorgaben für die Verwertung als überflüssig angesehen wurde.<sup>742</sup>

Die belgische Präsidentschaft war fest entschlossen, unter ihrem Ratsvorsitz den Gemeinsamen Standpunkt zu verabschieden. Für die *Ratssitzung vom 5. Oktober* wurde deshalb für die Ratsvorsitzende, die belgische Umweltministerin, als Verhandlungsstrategie empfohlen: „La Présidence tire des conclusions sur chaque point de la discussion. Ces conclusions constituent un pas important en vue d’ultérieurs rapprochements de positions et accords à réaliser au Conseil du 2 décembre.“<sup>743</sup> Doch trotz aller Bemühungen des Vorsitzes konnte auch auf Ministerebene keine Einigung über die Zielvorgaben zur Verwertung erreicht werden. Allerdings wurde auf dieser Ratssitzung etwas anderes deutlich, was einer Einigung des Rates bisher im Weg stand: Die erfolgsorientierte Kommission war nun bereit, von ihrem Geänderten Vorschlag abzurücken und zeigte grundsätzliche Kompromissbereitschaft bezüglich der Fristen und der Prozentsätze: „La Commission est ouverte à discuter si le taux de 60% devrait être abaissé à 50% mais pense que 60% sont plus appropriés. Elle est également ouverte à un objectif unique pour 5 ans avec la clause de révision citée plus haut.“<sup>744</sup> Damit war für den Ratsvorsitz der Weg frei, um auf der Basis dessen, was ihm mehrheitsfähig erschien, eine Einigung für diese vieldiskutierte Vorschrift zu finden.

Im Anschluss an diese Ratssitzung versuchte die belgische Präsidentschaft durch die wiederholte Vorlage neuer Vorschläge den kleinsten gemeinsamen Nenner zwischen den Delegationen auszuloten. Der wurde dann auch mit einem Vorschlag vom 12. November gefunden, der im wesentlichen darauf abzielte, die durch die deutsche Verpackungsverordnung aufgeworfenen Probleme zu lösen: innerhalb von 5 Jahren sollten

- mindestens 50%, aber maximal 60% der Verpackungsabfälle verwertet werden,
- mindestens 30%, aber maximal 40% der Verpackungsabfälle stofflich verwertet werden und
- mindestens 15% eines jeden Verpackungsmaterials (Glas, Papier, Metall, Kunststoff, Verbunde) stofflich verwertet werden.

Griechenland, Irland und Portugal sollten aufgrund ihrer besonderen Situation (geringer Verpackungsverbrauch, grosse Anzahl kleiner Inseln, ausgedehnte ländliche Gebiete und Berggebiete) durch eine Ausnahmeklausel „nach unten“ diese Ziele erst bis zum 31. Dezember 2005 erreichen

---

<sup>742</sup> Vgl. Communautés Européennes Le Conseil (1993), S. 9.

<sup>743</sup> Secrétariat Général du Conseil (1993a), S. 3.

<sup>744</sup> Communautés Européennes Le Conseil (1993a), S. 8.

müssen.<sup>745</sup> Auf der Basis der praktischen Erfahrungen in den Mitgliedstaaten und wissenschaftlicher Erkenntnisse sollte der Rat mit qualifizierter Mehrheit 6 Monate vor Ablauf der 5-Jahresfrist eine erhebliche Erhöhung der Zielvorgaben für die nächsten 5 Jahre beschliessen.<sup>746</sup> Eine Überschreitung der Maximalquoten sollte die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens zur Folge haben. Mit diesem Vorschlag für die Zielvorgaben war das Ziel der belgischen Präsidentschaft erreicht: Sowohl die Kommission als auch die zur Beschlussfassung des Rates erforderliche qualifizierte Mehrheit der Ratsmitglieder konnten diesem Vorschlag zustimmen – lediglich Dänemark, Deutschland und die Niederlande waren gegen diesen Vorschlag. Insbesondere die deutsche Delegation lehnte diesen Vorschlag strikt ab, da er den Fortbestand der deutschen Verpackungsverordnung und des Dualen Systems in Frage stellte. Nach Auffassung der deutschen Delegation ging es der belgischen Präsidentschaft in erster Linie darum, den Gemeinsamen Standpunkt noch im Dezember zu verabschieden, um zu verhindern, dass die deutsche Präsidentschaft in der zweiten Hälfte 1994 anspruchsvollere Ziele durchsetzen würde.<sup>747</sup> Insgesamt kam dem belgischen Vorsitz bei der Suche eines Kompromisses die allgemeine Ablehnung der deutschen Regelung durch die Mehrheit der Mitgliedstaaten entgegen. In einer internen Notiz an den deutschen Umweltminister Töpfer beschreibt die deutsche Delegation ihren Eindruck von den Verhandlungen wie folgt: „Das aktuelle Vorgehen der Präsidentschaft muß schon als sehr ungewöhnlich bezeichnet werden. In den Sitzungen der Ratsgruppe Umweltfragen findet eine Sachdiskussion der von den einzelnen MS [Mitgliedstaaten] geäußerten Forderungen bzw. Vorschläge nicht statt. Es werden lediglich Positionen der MS abgerufen, wobei zu berücksichtigen ist, daß mehrere Delegationen durch Vertreter der Wirtschafts- bzw. Industrieministerien vertreten werden (z.B. F, UK). Die Nivellierung des Richtlinieninhaltes vom ursprünglichen Kommissionsentwurf zum aktuellen Präsidentschaftspapier ist bezeichnend für die Einflußnahme dieser Interessengruppen.“<sup>748</sup> Darüber hinaus waren die Texte der einzelnen Vorschriften fast ausschliesslich auf Französisch und nur einzeln verfügbar – ein zusammenhängender Text des gesamten Vorschlages wurde nicht zur Verfügung gestellt, was eine abschliessende Prüfung und Stellungnahme im Hinblick auf einen Gemeinsamen Standpunkt deutlich erschwerte. Zum Schutz der jeweiligen nationalen Regulierungen forderte die niederländische Delegation, unterstützt von der dänischen und deutschen Delegation, dass in Anbetracht der Ausnahmeklauseln „nach unten“ ebenfalls eine Ausnahmeklausel „nach oben“ in der Richtlinie festgeschrieben werden solle, um höhere

---

<sup>745</sup> „It is to be noted, that GR, IRL, P were in a strong position to obtain especially favorable conditions on the derogations (avoidance of the Committee Procedure, possibilities to avoid explicit mention of these countries) because if they voted against, a qualified majority would not be possible. This situation induced clear optimism regarding the final outcome, but it was not quite satisfactory due to the fact that D, DK, NL were left outside. This was a heavy political price to pay, account taken of the pioneer role played by those countries in the packaging and packaging waste sector.” European Commission (1993a), S. 4.

<sup>746</sup> Vgl. European Communities The Council (1993), S. 13.

<sup>747</sup> Hier wird deutlich, dass das Rotationsprinzip im Ratsvorsitz u.U. deutliche Konsequenzen für das agenda setting, die zeitliche Sequenzierung und damit das finale Entscheidungsergebnis hat.

<sup>748</sup> BMU (1993), S. 3f.



Zielvorgaben realisieren zu können. Denn das hätte den Vorreiterländern die Beibehaltung ihrer nationalen Regulierungen ohne Rückgriff auf Art. 100a Abs. (4) EGV ermöglicht, den sie verständlicherweise für nicht erstrebenswert hielten.<sup>749</sup>

Da der belgische Vorsitz grossen Wert darauf legte, eine grösstmögliche Mehrheit im Rat für den Vorschlag zu gewinnen, wurden die Vorschriften im Anschluss an die Diskussion in der *Ratsitzung* vom 2./3. Dezember 1993 in zwei Aspekten angepasst: So wurden zum einen die Maximalquoten für die Verwertung und stoffliche Verwertung um 5 % auf 65% für die Verwertung und 45% für die stoffliche Verwertung erhöht. Darüber hinaus wurde eine Ausnahmeklausel „nach oben“ eingefügt, die es den Gegnern der Zielvorgaben – Dänemark, Deutschland, Niederlande – ermöglichen sollte, auch ohne Rückgriff auf Art. 100a Abs. (4) EGV strengere Zielvorgaben erreichen zu können.<sup>750</sup> Da jedoch noch keine Einigung bezüglich der Konditionen und Kontrolle dieser Ausnahmeklausel „nach oben“ erreicht werden konnte, musste die Verabschiedung des Gemeinsamen Standpunktes auf die Sondersitzung des Rates vom 15. Dezember 1993 verschoben werden. Die drohende Ablehnung des Gemeinsamen Standpunktes durch die Vorreiterländer Dänemark, Deutschland und die Niederlande sollte möglichst verhindert werden, denn: „However, everybody was conscious of the political cost related to this kind of solution which would mean letting out of the consensus those countries which had been pioneers in the field. Consequently it was decided to make as much of an effort as possible to find a larger basis for agreement.“<sup>751</sup> Doch die belgische Präsidentschaft war fest entschlossen, im Zweifelsfall den Gemeinsamen Standpunkt auch gegen die Stimmen der Vorreiterländer zu verabschieden. Einerseits wollte die als ehrgeizig geltende belgische Umweltministerin als nationaler Stimmenmaximierer vor dem Hintergrund innenpolitischer Probleme einen wählerwirksamen, aussenpolitischen Erfolg in diesem auch für Belgien politisch sehr bedeutenden Thema erlangen. Andererseits bestand nur durch die Verabschiedung des Gemeinsamen Standpunktes noch im Dezember die Möglichkeit, dass das Parlament seine zweite Lesung vor den für Juni anstehenden Parlamentswahlen abschliessen konnte. Dies war insofern wichtig, als der für die Meinungsbildung im Parlament zentrale Berichterstatter Vertemati ganz im Sinne der Mehrheit des Rates und der Kommission die zügige Verabschiedung der Richtlinie befürwortete. Deshalb war nicht zu erwarten, dass mit ihm als Berichterstatter der fragile politische Konsens im Rat wesentlich verändert werden würde, da ihm das Plenum schon in der ersten Stellungnahme gefolgt war. Wie allerdings die Situation nach den Parlamentswahlen aussehen würde, vermochte zu diesem Zeitpunkt niemand vorherzusagen.

Die Diskussion um die Vorschrift zur Einführung *ökonomischer Instrumente* flammte erst mit dem Geänderten Vorschlag der Kommission wieder auf. Denn demnach sollten jetzt nicht mehr nur die Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene, sondern auch der Rat auf gemeinschaftlicher Ebene ökonomische Instrumente einsetzen können, die jedoch nicht zu Wettbewerbsbehinderungen führen dürften. Die Delegationen waren sich in diesem Punkt ausnahmsweise einig: Sie lehnten die

---

<sup>749</sup> Vgl. Europäische Union Der Rat (1993), S. 4.

<sup>750</sup> Vgl. General Secretariat of the Council (1993), S. 1.

<sup>751</sup> European Commission (1993b), S. 2.

Einführung ökonomischer Instrumente auf Gemeinschaftsebene ab. Grund für diese ablehnende Haltung war, dass die Einführung von gemeinschaftlichen (Umwelt-)Steuern, und um diese Form ökonomischer Instrumente drehte sich die Diskussion, laut Vertrag nur einstimmig vom Rat beschlossen werden kann. Es wurde nun befürchtet, dass die Änderung der Kommission bedeuten könnte, dass der Rat im Zusammenhang mit Verpackungen bzw. Verpackungsabfällen solche gemeinschaftliche Steuern nicht mehr einstimmig, sondern bereits mit qualifizierter Mehrheit verabschieden könne. Da die Einführung von Steuern von Wählern durchweg kritisch bewertet wird, wollte keiner der Mitgliedstaaten sein Vetorecht gegen eine solche Einführung aufgeben. Entsprechend einigten sich die Delegationen wieder auf den Text des ursprünglichen Vorschlags der Kommission.

#### **6.4 Beschlussfassung im Rat: der Gemeinsame Standpunkt vom 15. Dezember 1993**

Auf der Sondersitzung des Rates vom 15. Dezember konnte sich die Mehrheit der Delegationen auf einen gemeinsamen Vorschlag verständigen (politische Einigung), der als Gemeinsamer Standpunkt offiziell am 4. März 1994 mit qualifizierter Mehrheit verabschiedet wurde. Dänemark, Deutschland und die Niederlande stimmten gegen den Vorschlag, konnten aber mit ihren Stimmen die Verabschiedung des Vorschlages nicht verhindern.

Im Hinblick auf die *Rechtsgrundlage* blieb es bei dem von der Kommission, vom Parlament und von der Mehrheit der Delegationen befürworteten Art. 100a EGV. Letztlich haben sich nur Dänemark, Deutschland und die Niederlande nachhaltig für Art. 130s EGV eingesetzt. Sie argumentierten, dass der Regelungsschwerpunkt dieser Richtlinie auf dem Umweltschutz liege und entsprechend Art. 130s EGV zur Anwendung kommen müsse. Diese Haltung wurde auch durch die neue Rechtsprechung des EuGH vom März 1993 gestärkt. Da aber Art. 130s EGV gegen die Interessen der Ratsmehrheit lief, konnten sich die Vorreiterländer mit ihrer Auffassung nicht durchsetzen.

Eine substantielle Veränderung erfuhr allerdings die Vorschrift bezüglich der *Zielvorgaben* für die Verwertung. Mit ihrem Geänderten Vorschlag hatte die Kommission noch im September durchaus ehrgeizige Prozentsätze für die Verwertung bzw. stoffliche Verwertung festgelegt, die innerhalb der Frist von 5 Jahren (60% Verwertung, 40% stoffliche Verwertung eines jeden Materials) bzw. 10 Jahren (90% Verwertung, 60% stoffliche Verwertung eines jeden Materials) zu erreichen waren. Nur

drei Monate später verabschiedete der Rat mit Zustimmung der Kommission allerdings eine Vorschrift, die in wesentlichen Punkten vom Kommissionsvorschlag abwich:

- Spätestens nach 5 Jahren sollen:
  - Mindestens 50%, aber maximal 65% der Verpackungsabfälle verwertet werden
  - Mindestens 25%, aber maximal 45% der Verpackungsabfälle stofflich verwertet werden und
  - Mindestens 15% eines jeden Verpackungsmaterials stofflich verwertet werden.
- Spätestens nach 10 Jahren sollen Zielvorgaben für die Verwertung und stoffliche Verwertung erreicht werden, die vom Rat mit qualifizierter Mehrheit 6 Monate vor Ablauf der 5 Jahresfrist mit Blick auf eine erhebliche Erhöhung festgelegt werden.
- Ausnahmeklauseln für diese Zielvorgaben
  - „Nach unten“: Griechenland, Irland und Portugal müssen aufgrund ihrer besonderen Situation innerhalb von 5 Jahren lediglich mindestens 25% ihrer Verpackungsabfälle verwerten. Die oben genannten 5 Jahres-Zielvorgaben müssen von diesen Staaten erst bis 31. Dezember 2005 erfüllt werden.
  - „Nach oben“: Den Mitgliedstaaten wird im Interesse eines hohen Umweltschutzniveaus grundsätzlich erlaubt, über die oben genannten Zielvorgaben der 5-Jahresfrist hinauszugehen. Dies allerdings nur, wenn sie über ausreichende Kapazitäten zur Verwertung und stofflichen Verwertung verfügen und diese Massnahmen weder zu Verzerrungen des Binnenmarktes führen, noch andere Mitgliedstaaten an der Erfüllung dieser Richtlinie hindern. Die Kommission muss diese Massnahmen bestätigen, nachdem sie gemeinsam mit den anderen Mitgliedstaaten sichergestellt hat, dass diese Massnahmen keine Beschränkung des Handels verursachen.

Bedenkt man, dass die Kommission mit der Richtlinie das Ziel verfolgte, die nationalen Massnahmen auf der Basis eines hohen Umweltschutzniveaus zu harmonisieren, erscheint diese Vorschrift geradezu paradox. Von der Erreichung eines hohen Umweltschutzniveaus konnte nicht die Rede sein, da die Mehrheit der Mitgliedstaaten von den vorgeschriebenen Quoten nicht sehr weit entfernt war. Die einzigen Mitgliedstaaten, die sich zur Erreichung der Quoten deutlich mehr hätten anstrengen müssen (Griechenland, Irland, Portugal), konnten die Ausnahmeklausel „nach unten“ in Anspruch nehmen und brauchten demnach die Zielvorgaben erst 5 Jahre später zu erfüllen. Die Mitgliedstaaten, die bereits höhere Verwertungsquoten erreichten (Dänemark, Deutschland, Niederlande), wurden durch die Festlegung von Maximalquoten in ihren Bemühungen um ein hohes Umweltschutzniveau behindert. Daran konnte letztlich auch die Ausnahmeklausel „nach oben“ nicht viel ändern, die zudem nur für die erste 5 Jahresfrist gelten sollte. Um die nationalen Regulierungen zu schützen, stimmten diese Mitgliedstaaten gegen den Gemeinsamen Standpunkt, um auf Art. 100a Abs. (4) EGV Rückgriff nehmen zu können. Denn der Juristische Dienst der Kommission vertrat die durchaus umstrittene Meinung, dass Mitgliedstaaten, die Art. 100a Abs. (4) EGV in Anspruch nehmen wollten, gegen den Vorschlag stimmen mussten. Aber auch von einer Harmonisierung der nationalen Vorschriften konnte

in Anbetracht der vom Rat verabschiedeten Bestimmungen keine Rede sein. Denn es wurden keine einheitlichen Quoten für die Gemeinschaft verabschiedet, sondern es wurden im Prinzip drei Gruppen von Quoten erlaubt: die als Standardfall vorgesehenen „normalen“ Quoten, die im Vergleich hierzu höheren Quoten als Ausnahmefall „nach oben“ und die niedrigeren Quoten als Ausnahmefall „nach unten“.

Die Zielvorgabe für die endgültige *Beseitigung* wurde gänzlich fallen gelassen. Sie sah vor, dass nach 10 Jahren nur noch die Verpackungsabfälle deponiert werden dürften, die trotz bestehender Sammel- und Sortiersysteme anfallen, wobei sie 10% des gesamten Verpackungsabfallaufkommens nicht überschreiten durften. Diese Regelung wurde von allen Mitgliedstaaten als nicht kontrollierbar, zu kompliziert und letztlich überflüssig betrachtet und deshalb aus dem Vorschlag herausgenommen.

In Bezug auf *ökonomische Instrumente* setzte der Rat wieder die ursprüngliche Fassung des Kommissionsvorschlages vom Juli 1992 ein: demnach können die Mitgliedstaaten zur Erreichung der Ziele dieser Richtlinie ökonomische Instrumente gemäss dem Vertrag einsetzen.

## 6.5 Bewertung

Wie nicht anders zu erwarten, setzte sich in den ersten Beratungen der Arbeitsgruppe im zweiten Halbjahr 1992 das fort, was schon bei den Konsultationen der Kommission zu beobachten war. Denn entsprechend den Verhaltensanreizen für den Rat,<sup>752</sup> versuchten die nationalen Bürokraten und Politiker, die jeweiligen nationalen Regulierungsstände auf die Gemeinschaftsebene zu übertragen. Schon Ende 1992 waren die 'Lager' klar zu erkennen: So standen auf der einen Seite die Vorreiterländer Deutschland, Dänemark und die Niederlande, die bereits über ehrgeizige nationale Verpackungsregulierungen verfügten. Da sich die ersten Entwürfe der Verpackungsrichtlinie sowohl im Ausmass an Umweltpolitik als auch in der Ausgestaltung des zur Anwendung kommenden Instrumentariums deutlich an ihre nationalen Regulierungen anlehnten, unterstützten die nationalen Bürokraten dieser Mitgliedstaaten den Vorschlag. Mit der zunehmenden Verwässerung insbesondere der Zielvorgaben wurde der Fortbestand ihrer nationalen Regulierungen jedoch in Frage gestellt, so dass aus den Befürwortern zunehmend Gegner des Richtlinienentwurfes wurden. Entsprechend stimmten sie bei der Verabschiedung des Gemeinsamen Standpunktes auch gegen den Richtlinienvorschlag, ohne allerdings dessen Verabschiedung verhindern zu können. Auf der anderen Seite standen die nationalen Bürokraten und Politiker der Mitgliedstaaten, die den Richtlinienvorschlag zwar grundsätzlich begrüsst, aber aufgrund ihrer moderaten bzw. fehlenden nationalen Regulierungen an einer deutlichen Abschwächung der Zielvorgaben interessiert waren. Dies lag auch daran, dass Industrie und Handel erwartungsgemäss die nationalen Politiker erfolgreich

---

<sup>752</sup> Vgl. Teil III, Kapitel 4.2.2.

im Sinne ihrer Interessen beeinflussen konnten.<sup>753</sup> Für die Interessenvertreter der Industrie und des Handels ging es darum, die Zielvorgaben der Verpackungsrichtlinie möglichst an das in den jeweiligen Mitgliedstaaten bereits bestehende Verwertungs niveau anzupassen, um so zusätzliche Kosten zur Erfüllung der gemeinschaftlichen Zielvorgaben abzuwehren. Darüber hinaus wollten sie sicherstellen, dass durch eine gemeinschaftliche Regulierung die Probleme mit der deutschen Verpackungsverordnung in ihrem Sinne gelöst würden. Aufgrund ihrer schlagkräftigen Organisation konnten sie die Ratspolitiker erfolgreich beeinflussen: Die Quoten wurden deutlich gesenkt und mit der Einführung der Maximalquoten die Probleme der Industrie mit der deutschen Verpackungsverordnung beseitigt.

Die belgische Delegation nahm in den Verhandlungen des Gemeinsamen Standpunktes eine Sonderstellung ein. Belgien verfügte über eine durchaus ehrgeizige nationale Verpackungsregulierung, die durch den Erlass einer Ökosteuer auf bestimmte Verpackungen sogar das ökonomische Instrumentarium zur Anwendung brachte. Vor diesem Hintergrund war eigentlich zu vermuten, dass sich die belgischen Ratsvertreter der Position von Deutschland, Dänemark und den Niederlanden anschliessen und damit den Gegnern des Vorschlages zur erforderlichen Stimmenzahl für eine Sperrminorität verhelfen würde. Doch entgegen dieser Annahme hielt sich die belgische Delegation in den Beratungen der Arbeitsgruppe und der Ständigen Vertreter im Prinzip völlig aus den Verhandlungen heraus. Auf den ersten Blick widersprach dieses Verhalten den polit-ökonomischen Verhaltensannahmen. Vor dem Hintergrund der innenpolitischen Schwierigkeiten der belgischen Regierung wird dieses Verhalten jedoch verständlich: Die belgische Regierung brauchte dringend einen aussenpolitischen Erfolg, um die Wähler bei der Stange zu halten. Insofern nutzte die belgische Umweltministerin erwartungsgemäss den *Ratsvorsitz* zur nationalen Stimmenmaximierung und versuchte mit allen Mitteln, einen Kompromiss im Rat noch unter ihrer Präsidentschaft durchzusetzen. Die Beratungen im Rat waren dementsprechend von diesem absoluten Willen zu einer politischen Einigung unter der belgischen Präsidentschaft dominiert, was zu einigen Irritationen innerhalb der Arbeitsgruppe und der Ratspolitiker führte.

Entscheidend war aber auch die Haltung der *Kommission*, die aufgrund ihrer Erfolgsorientierung ebenfalls auf jeden Fall zu einer Verabschiedung des Gemeinsamen Standpunktes kommen wollte. Als in den Ratsverhandlungen deutlich wurde, dass auf der Basis ihres Geänderten Vorschlages keine Einigung im Rat möglich war, akzeptierte sie erwartungsgemäss den mehrheitsfähigen Kompromiss des Rates.

---

<sup>753</sup> Vgl. Teil III, Kapitel 4.2.2.

## 7 Stellungnahme des Parlamentes (2. Lesung)

Nachdem sich der Rat auf seiner Sitzung vom 15. Dezember 1993 auf einen gemeinsamen Vorschlag geeinigt hatte, wurde der Gemeinsame Standpunkt erst am 4. März 1994 offiziell vom Rat verabschiedet. Die Mehrheit der Ausschussmitglieder äusserte sich über diese Verzögerung der offiziellen Beschlussfassung des Rates verärgert, denn damit blieben dem Parlament gerade drei Monate, um seine zweite Lesung zu diesem Vorschlag noch vor den Parlamentswahlen im Juni abzuschliessen. Denn auch das Parlament wollte so schnell wie möglich zu einer Verabschiedung der Verpackungsrichtlinie kommen, wie der Berichterstatter Vertemati in seinem Entwurf einer Stellungnahme für die zweite Lesung betonte: „Die gegenwärtige Lage in Europa lässt uns keine andere Wahl: die Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle muß sobald wie möglich in Kraft treten, um zu verhindern, dass sich der Abstand zwischen den Ländern, die bereits nationale Maßnahmen ergriffen haben, und den Ländern, die dies bislang versäumt haben, weiter vergrößert.“<sup>754</sup> Vertemati kündigte an, dass er einige Änderungsanträge aus der ersten Lesung, die der Rat nicht in seinen Gemeinsamen Standpunkt übernommen hatte, erneut einbringen wolle. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus der ersten Lesung, forderte der Vorsitzende des Umweltausschusses Ken Collins die Interessenvertreter auf, die Parlamentarier aufgrund des engen Zeitplanes nicht mit Änderungsanträgen zu überschütten.<sup>755</sup>

### 7.1 Beratungen im Ausschuss

Damit das Plenum seine Stellungnahme noch in der letzten Plenarwoche der Legislaturperiode im Mai verabschieden konnte, musste der Ausschuss spätestens in seiner Sitzung vom 7. April seinen Bericht verabschieden, damit dieser noch rechtzeitig für die letzte Plenarsitzung im Mai übersetzt werden konnte. Entsprechend waren die Arbeiten des Berichterstatters und des Umweltausschusses geprägt durch die Zeitrestriktion. Das erklärte Ziel des Berichterstatters Vertemati war, einen Bericht zu verabschieden, der die erforderlichen 260 Stimmen im Plenum erhalten würde, die für eine Abänderung des Gemeinsamen Standpunktes nötig waren.<sup>756</sup> Ein durchaus ehrgeiziges Ziel, bedenkt man allein schon die üblichen Schwierigkeiten des Parlamentes, aufgrund der häufigen Absenzen die entsprechenden Mehrheiten zu erlangen – ganz zu schweigen von den Schwierigkeiten durch die im Parlament vorherrschenden Meinungsverschiedenheiten bezüglich des Richtlinienvorschlages selber. Und auch der Ausschussvorsitzende Ken Collins „called for maximum cooperation between the political groups so that the report would get the necessary votes in plenary.“<sup>757</sup> Insgesamt bemühte sich der Umweltausschuss erneut um eine Verschärfung des Gemeinsamen Standpunktes im Hinblick auf den Umweltschutz, allerdings ohne substantielle Änderungen zu fordern. Denn in seiner Begründung

<sup>754</sup> Europäisches Parlament (1994), S. 2. (Hervorhebungen im Original)

<sup>755</sup> Vgl. Reuters News Service (1994).

<sup>756</sup> Vgl. Reuters News Service (1994a).

<sup>757</sup> Reuters News Service (1994a).

wies der Umweltausschuss darauf hin, wie wichtig die Verabschiedung der Richtlinie im Hinblick auf die durch die deutsche Verpackungsverordnung aufgeworfenen Probleme sei. Ausserdem sieht die Geschäftsordnung des Parlamentes vor, dass in der zweiten Lesung des Parlamentes keine grundlegend neuen Änderungsanträge eingereicht werden dürfen. Entsprechend war auch mit keine radikalen Änderungen zu rechnen.

Der Umweltausschuss musste insgesamt über 106 Änderungsvorschläge abstimmen, wobei 37 Änderungsanträge vom Berichterstatter Vertemati eingereicht worden waren. Von den 106 Änderungsanträgen wurden nach langer Diskussion insgesamt 38 Änderungsanträge in die Empfehlung des Ausschusses für die zweite Lesung aufgenommen: Davon betrafen aber allein 11 lediglich die Erwägungsgründe, die keinerlei Rechtswirkung für die Mitgliedstaaten entfalten, und weitere 6 bezogen sich lediglich auf Klarstellungen von Definitionen. Im Hinblick auf die hier interessierenden Vorschriften hat der Umweltausschuss mit leichten Anpassungen seine Forderungen aus der ersten Lesung wiederholt, die vom Rat nicht übernommen worden waren.

Bezüglich der *Zielvorgaben*, die während der gesamten Beratungen im Rat im Zentrum der Diskussion gestanden hatten, akzeptierte der Ausschuss grundsätzlich die 5-Jahresfristen, die aufgrund seines Vorschlages in der ersten Lesung vom Plenum verabschiedet und daraufhin von der Kommission in ihren Geänderten Vorschlag aufgenommen worden waren. Allerdings veränderte der Ausschuss den sensiblen Konsens des Gemeinsamen Standpunktes dahingehend, dass er Prozentsätze für die 5-Jahresfristen veränderte, indem die Maximalquoten für die Verwertung (65%) und die stoffliche Verwertung (45%) herausgenommen wurden und die Mindestquote von 25% für die stoffliche Verwertung nicht mehr für die gesamten Verpackungsabfälle, sondern für jedes Verpackungsmaterial gelten sollte – der Rat hatte für die einzelnen Materialien lediglich 15% stoffliche Verwertung gefordert: demnach sollten spätestens nach 5 Jahren:

- Mindestens 50 % der Verpackungsabfälle verwertet und
- Mindestens 25% eines jeden Verpackungsmaterials stofflich verwertet werden.

Darüber hinaus erweiterte der Ausschuss die allgemeine Vorschrift des Gemeinsamen Standpunktes, dass die Mitgliedstaaten die Verwendung von stofflich verwerteten Verpackungsabfällen bei der Herstellung neuer Verpackungen und anderer Produkte fördern sollten. Wie schon in der ersten Lesung, allerdings etwas angepasst, forderte der Ausschuss erneut die Festlegung eines Mindestanteils an stofflich verwertetem Material in neuen Verpackungen, worüber der Rat auf Vorschlag der Kommission nach 4 Jahren entscheiden sollte. Bezüglich der Revision der Ziele für die zweite 5-Jahresfrist durch den Rat wurde ergänzt, dass eine solche Anpassung alle fünf Jahre wiederholt werden solle.

Bereits in der ersten Lesung hatten sowohl der Ausschuss als auch das Parlament grossen Wert auf die Einführung ökonomischer Instrumente gelegt. Entsprechend hatte es in seiner Stellungnahme diese Vorschrift deutlich erweitert. Hatte schon die Kommission nur Teile dieser Änderungen in ihren Geänderten Vorschlag übernommen, griff der Rat in seinem Gemeinsamen Standpunkt auf die ursprüngliche Fassung des Kommissionsvorschlages von 1992 zurück. Deshalb legte der Ausschuss diese Änderungen – in vereinfachter Form – erneut vor.<sup>758</sup> Der erste Änderungsantrag sah vor, dass nicht die Mitgliedstaaten, sondern der Rat auf Vorschlag der Kommission ökonomische Instrumente einsetzen kann. Die Mitgliedstaaten können ökonomische Instrumente gemäss dem Vertrag einsetzen, solange auf Gemeinschaftsebene keine Massnahmen getroffen wurden. Grundsätzlich gilt, dass ökonomische Instrumente nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führen dürfen. Darüber hinaus sollten die Gemeinschaftsmittel aus diesen Instrumenten zur Finanzierung der für diese Richtlinie erforderlichen Investitionen verwendet werden. Schliesslich sollte die Kommission Massnahmen in Bezug auf Forschung und Entwicklung ergreifen, die sich mit der Vermeidung von und dem ökologisch sinnvollem Umgang mit Verpackungsabfällen befassen.

Mit seinen Änderungsvorschlägen versuchte der Ausschuss letztlich, die Änderungen aus der ersten Lesung erneut einzubringen, die der Rat in seinen Gemeinsamen Standpunkt nicht übernommen hatte.

## **7.2 Beschlussfassung im Plenum: die Stellungnahme vom 4. Mai 1994**

Nachdem der Unterausschuss seine Empfehlung für die zweite Lesung im Plenum abgegeben hatte, wurde der Vorschlag für eine Verpackungsrichtlinie in der letzten Plenarsitzung der ablaufenden Legislaturperiode vom 2.–6. Mai 1994 beraten. Von den 38 Änderungsanträgen des Ausschusses wurden nur 19 Änderungsanträge vom Plenum verabschiedet: Knapp die Hälfte der Änderungsanträge bezog sich allerdings lediglich auf die Erwägungsgründe, weitere 5 Änderungsanträge dienten nur der Präzisierung von Definitionen.

Von den Änderungsanträgen für die *Zielvorgaben* wurde vom Plenum nur die Vorschrift übernommen, dass das Verfahren zur Revision der Zielvorgaben alle fünf Jahre wiederholt werden soll. Alle anderen Änderungen wie z.B. hinsichtlich der Prozentsätze verfehlten die erforderliche Mehrheit im Plenum. Ebenso erging es den Änderungsanträgen bezüglich *ökonomischer Instrumente*: Hier akzeptierte das Parlament lediglich die Änderung, dass der Rat auf Vorschlag der Kommission ökonomische Instrumente einsetzt und in Ermangelung solcher Instrumente auf Gemeinschaftsebene auch die

---

<sup>758</sup> Die Vereinfachung hatte rein formale Gründe, da mit der Einführung des Maastrichter Vertrages zahlreiche Grundsätze jetzt im Gründungsvertrag enthalten waren und nicht nochmals gesondert aufgeführt werden mussten. Vgl. Europäisches Parlament (1994a), S. 23.



Mitgliedstaaten ökonomische Instrumente einführen können, wobei diese Instrumente keine Wettbewerbsverzerrungen hervorrufen dürften. Die Änderungsanträge bezüglich der Finanzierung der Investitionen und Forschung und Entwicklung wurden nicht verabschiedet.

Die Abstimmung war aus der Sicht des Umweltausschusses enttäuschend, blieb doch das Plenum in seiner Stellungnahme deutlich hinter den Forderungen des Umweltausschusses zurück und verabschiedete den Gemeinsamen Standpunkt praktisch unverändert. Einige der Änderungsanträge verpassten nur knapp die erforderliche Mehrheit: Im Unterschied zur ersten Lesung, bei der zur Annahme eines Änderungsantrages die einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen ausreicht, muss ein Änderungsantrag in der zweiten Lesung zur Abänderung des Gemeinsamen Standpunktes die Stimmen der absolute Mehrheit der Mitglieder des Parlamentes, d.h. 260 Stimmen, erreichen. Dieses hohe Mehrheitserfordernis ist jedoch bereits während einer „normalen“ Plenarsitzung erfahrungsgemäss nur sehr schwer zu erreichen. Denn Plenarsitzungen werden üblicherweise schlecht besucht und Abstimmungen finden zudem getrennt von den dazugehörigen Debatten statt.<sup>759</sup> Das eigentliche Problem bei dieser Abstimmung bestand wohl aber darin, dass die Parlamentarier mitten im Wahlkampf zur Parlamentswahl im Juni standen. Da sie als nationale Politiker – neben der Wiederernennungsrestriktion durch die nationale Parteiführung – auch einer nationalen Wiederwahlrestriktion unterliegen, war es im Interesse aller stimmenmaximierenden Parlamentarier, die überhaupt zur Plenarsitzung in Brüssel erschienen waren, möglichst schnell wieder in den nationalen Wahlkreis abzureisen. Erschwerend kam hinzu, dass wenige Stunden vor der Abstimmung zur Verpackungsrichtlinie die historische Abstimmung zur Erweiterung der Gemeinschaft stattgefunden hatte. Viele der 460 bei dieser Abstimmung anwesenden Parlamentarier reisten nach dieser Abstimmung ab<sup>760</sup>. Vor diesem Hintergrund ist es wenig verwunderlich, dass viele Änderungsanträge nicht die erforderliche Mehrheit fanden. Darüber hinaus war über den gesamten Verhandlungsprozess deutlich geworden, dass die Meinungen der Parlamentarier zu diesem Vorschlag klar durch ihren jeweiligen nationalen Hintergrund dominiert wurden – entsprechend verhielten sie sich dann auch bei der Abstimmung. Dies umso mehr zu diesem Zeitpunkt, weil am Ende des Rechtsetzungsverfahrens die Medienaufmerksamkeit grösser ist und damit das Verhalten der Parlamentarier durch die nationalen Parteien und nationalen Wähler leichter zu kontrollieren ist. Zudem ist es insbesondere im Wahlkampf für die Abgeordneten wichtig, in einem politisch bedeutenden Rechtsetzungsverfahren durch ihr Abstimmungsverhalten die nationalen Interessen zu vertreten. Eine wichtige Rolle spielte aber wohl auch, dass das Parlament in dieser politisch bedeutenden Frage nicht als „Bremsen“ für die Verabschiedung der Richtlinie dastehen wollte: Weder gegenüber der Kommission und dem Rat, um von ihnen als verantwortungsvoller und ernstzunehmender Partner im Rechtsetzungsverfahren gesehen zu werden und damit erwartungsgemäss seinen Einfluss ausweiten zu können, noch gegenüber den Wählern – und das schon gar nicht in Wahlkampfzeiten.

---

<sup>759</sup> Vgl. Teil III, Kapitel 4.3.1.1

<sup>760</sup> Vgl. Club de Bruxelles (1994), S. 78.

## 8 Verabschiedung der Verpackungsrichtlinie

### 8.1 Beratungen im Rat (Juni 1994)

Entsprechend den Regeln des Mitentscheidungsverfahrens gab die Kommission am 25.5.1994 ihre Stellungnahme zu den Änderungen des Parlamentes ab. In dieser Stellungnahme akzeptierte sie alle 19 Änderungen des Parlamentes und präsentierte daraufhin dem Rat am 27.5.1994 ihren entsprechend Geänderten Vorschlag.<sup>761</sup> Aus Sicht der Kommission liessen alle Änderungen des Parlamentes die kritischen Punkte des Gemeinsamen Standpunktes unverändert. Obwohl sie ebenso wie der Rat an einer schnellstmöglichen Verabschiedung des Richtlinienvorschlages interessiert war, hätte sie diese Änderungen ansonsten kaum akzeptiert: „It is certain that in the event of the Parliament adopting Amendments considered unacceptable, the Commission would not have hesitated to have delivered a negative opinion.“<sup>762</sup> Lediglich der Änderungsvorschlag bezüglich der ökonomischen Instrumente wurde von der Kommission aus rein juristischen Gründen minimal umformuliert. Um die bereits in den Verhandlungen zum Gemeinsamen Standpunkt geäußerten Bedenken der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Einführung ökonomischer Instrumente aus dem Weg zu räumen, veröffentlichte die Kommission hierzu eine gemeinsame Erklärung der Kommission und des Rates, die als Anhang zur Richtlinie mitverabschiedet wurde. Demnach stellt die Kommission klar, dass für die Einführung ökonomischer Instrumente – und hier insbesondere Steuern – die vertraglich vorgesehene Rechtsgrundlage und damit die einstimmige Beschlussfassung des Rates zur Anwendung kommen. Auf dieser Basis wurde allgemein davon ausgegangen, dass der Rat auf seiner Sitzung am 8./9. Juni 1994 den Richtlinienvorschlag mit qualifizierter Mehrheit verabschieden würde. Doch es sollte anders kommen.

In der Woche vor der Ratssitzung deutete sich in den Beratungen der Ständigen Vertreter vom 1. und 7. Juni 1994 an, was dann am ersten Tag der Ratssitzung offiziell bestätigt wurde: Ausgerechnet die belgische Delegation, unter deren Präsidentschaft die Verabschiedung des Gemeinsamen Standpunktes mit allen Mitteln betrieben worden war, kündigte an, gegen den Geänderten Vorschlag der Kommission zu stimmen. Belgien sah durch die Änderungen der Vorschriften bezüglich der ökonomischen Instrumente seine bereits verabschiedete nationale Ökosteuer auf bestimmte Verpackungen gefährdet, die für die belgische Regierung von zentraler innenpolitischer Bedeutung war.<sup>763</sup> Folglich wollte die belgische Regierung ihre nationale Regulierung in keinem Fall aufs Spiel setzen und war sogar bereit, die sicher geglaubte Verabschiedung der Richtlinie platzen zu lassen: Denn zusammen mit Belgien (5 Stimmen) hätten die bisherigen Gegner der Richtlinie Dänemark (3

---

<sup>761</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1994), S. 4ff.

<sup>762</sup> Commission of the European Communities (1994), S. 5.

<sup>763</sup> „Il faut reconnaître que la loi sur les écotaxes est une question de premier ordre dans la politique belge et tout ce qui peut y toucher est appréhendé avec une extrême vigilance.“ DG XI (1994), S. 1. Es blieb allerdings völlig offen, worin für den belgischen Umweltminister die Gefährdung seiner nationalen Regulierung bestand – rein formal bestand kein Grund für diese Annahme.

Stimmen), Deutschland (10 Stimmen) und die Niederlande (5 Stimmen) mit dann insgesamt 23 Gegenstimmen die erforderliche Sperrminorität von 22 Stimmen erreicht, um die Verabschiedung der Richtlinie zu verhindern.<sup>764</sup> Sowohl die Kommission als auch der Ratsvorsitz bemühten sich, den belgischen Umweltminister davon zu überzeugen, dass von den geänderten Bestimmungen der Richtlinie keine Gefahr für die belgische Ökosteuer ausgehe. Doch: „The Minister adopted a rigid stand saying that legal advice indicated quite the opposite, and that he was ready to assume all risks associated with the Conciliation procedure.“<sup>765</sup> Aber genau das wollten alle anderen möglichst vermeiden, da – abgesehen von einer erneuten zeitlichen Verzögerung der Verabschiedung der Richtlinie – mit der Einberufung des Vermittlungsausschusses das sensible politische Gleichgewicht des bisherigen Vorschlages erneut gefährdet wurde. Denn es war nicht abzusehen, welche Haltung das neu gewählte Parlament zu diesem Richtlinienvorschlag haben würde und inwieweit es nicht versuchen würde, seine neuen Rechte zur Durchsetzung von Änderungsanträgen zu nutzen, die nur knapp die erforderliche Mehrheit verpasst hatten. Entsprechend den Erfahrungen mit dem Umweltausschuss war dies aus Sicht der Befürworter der Richtlinie durchaus zu „befürchten“. Und noch ein weiteres Problem war mit der zeitlichen Verzögerung durch die Einberufung des Vermittlungsausschusses verbunden: Die Verhandlungen mit dem Parlament würden in die zweite Hälfte des Jahres und damit in die deutsche Präsidentschaft fallen, so dass die Gefahr bestand, dass die deutsche Delegation ihren Vorsitz nutzen würde, um die Inhalte der Richtlinie gemeinsam mit dem Parlament in ihrem Sinne zu verändern. Ausserdem hatten Österreich und Schweden, die der Union zum 1.1.1995 beitraten, bereits zu Protokoll gegeben, dass sie sich im Falle ihrer Stimmberechtigung gegen die Richtlinie ausgesprochen hätten und an ihren strengen nationalen Vorschriften festhalten würden. Deshalb bestand aus Sicht der Befürworter der Richtlinie das Risiko, dass die deutsche Präsidentschaft die Verabschiedung der Richtlinie bis zum Beitritt dieser Länder hinauszögern würde und damit in ihrem Sinne die Verabschiedung der Richtlinie verhindern würde. Entsprechend bemühten sich die Kommission und der Ratsvorsitz nachdrücklich, die belgische Delegation davon zu überzeugen, dass die Änderungen des Parlamentes keinesfalls die belgische Ökosteuer gefährdeten. Doch Belgien blieb bei seiner ablehnenden Haltung, und am Ende schloss sich sogar noch Luxemburg den Bedenken der belgischen Delegation an, da es ebenfalls die Einführung einer Verpackungssteuer plante.

Da auch die Beratungen der Ständigen Vertreter nach der Ratssitzung vom 8./9. Juni 1994 die Bedenken der belgischen und luxemburgischen Delegation nicht aus dem Weg räumen konnten, konnte der Richtlinienvorschlag nicht mit der erforderlichen qualifizierten Mehrheit verabschiedet werden. Unter der deutschen Präsidentschaft wurde deshalb im Juli offiziell das Vermittlungsverfahren eingeleitet.

---

<sup>764</sup> Vgl. zu den Stimmverteilungen Teil III, Kapitel 4.2.1.1.

<sup>765</sup> European Commission (1994), S. 1.

## 8.2 Beratungen im Vermittlungsausschuss

Nach den Parlamentswahlen im Juni 1994 musste auf Seiten des Parlamentes zunächst der zuständige Umweltausschuss neu besetzt werden. Im Unterschied zum Vorsitzenden des Ausschusses Ken Collins, der auch im neuen Parlament wieder zum Ausschussvorsitzenden ernannt wurde, war der Berichterstatter Luigi Vertemati nicht wiedergewählt worden. Für die Verhandlungen im Vermittlungsausschuss war das für das Parlament ein gravierender Nachteil, denn durch den Wegfall von Vertemati fehlte dem Parlament der entscheidende Know-how-Träger. Ein zusätzlicher Nachteil für das Parlament bestand darin, dass es bei den Verhandlungen mit dem Rat eine zusätzliche Restriktion beachten musste: Die endgültige Beschlussfassung über das Verhandlungsergebnis lag beim neu gewählten Plenum, dessen Haltung zu diesem Thema für die Ausschussmitglieder aber letztlich nicht bekannt war. Aber auch auf Seiten des Rates gab es in dieser Phase personelle Veränderungen: So kam es nach den deutschen Wahlen im Oktober 1994 zwar nicht zu einem Regierungswechsel, aber der bisherige Umweltminister Töpfer, unter dem die deutsche Verpackungsverordnung verabschiedet worden war, verlor sein Amt an die neue Umweltministerin Merkel. Damit übernahm mitten in den Verhandlungen des Vermittlungsausschusses eine in der Umwelt- und insbesondere in der Verpackungspolitik noch unerfahrene Ministerin Mitte Oktober 1994 ihr Amt als Ratspräsidentin. Doch die grundsätzliche Verhandlungsstrategie wurde bereits vor dem Wechsel der Minister festgelegt und auch von der neuen Ministerin weiter verfolgt, denn die deutsche Präsidentschaft wollte „in jedem Fall dem Eindruck entgegenwirken, man benutze eine willkommene Gelegenheit, um die RiLi [Richtlinie] zu Fall zu bringen.“<sup>766</sup>

Da das Mitentscheidungsverfahren erst seit dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages am 1. November 1993 zur Anwendung kam, hatten die Gemeinschaftsorgane bis zu diesem Zeitpunkt erst wenig Erfahrungen mit Ablauf und Inhalten des eingeführten Vermittlungsverfahrens. Im Bereich der Umweltpolitik war es überhaupt das erste Mal, dass ein Vermittlungsausschuss einberufen wurde. Insofern dominierten im Vorfeld vor allem verfahrensrechtliche Fragen die Diskussion, um den jeweiligen Handlungsspielraum der Delegationen des Rates und des Parlamentes auszuloten. Die zentrale Fragestellung bezog sich auf den Gegenstand der Verhandlungen: Konnte der Rat in seinem Interesse den Inhalt des Vermittlungsverfahrens auf die in zweiter Lesung verabschiedeten Änderungsanträge oder noch besser, allein auf den Änderungsantrag bezüglich der ökonomischen Instrumente begrenzen? Oder hatte das Parlament das Recht, alle Änderungsanträge der zweiten Lesung oder sogar den gesamten Vorschlag zum Gegenstand der Verhandlungen zu machen? Der Juristische Dienst des Rates vertrat die Auffassung, dass laut Vertrag eine Beschränkung des Verhandlungsgegenstandes allein auf die in zweiter Lesung verabschiedeten Änderungsanträge nicht möglich sei. Hingegen tendierten die Mehrheit der Delegationen und die (erfolgsorientierte) Kommission zu der Ansicht, dass es nur um die strittigen Texte gehen könne. Die bisherigen Vermittlungsverfahren in anderen Politikbereichen waren auf die strittigen Texte beschränkt geblieben. Dem Rat war allerdings bewusst, dass die Abstimmung in der zweiten Lesung nicht die

---

<sup>766</sup> BMU (1994), S. 2.

tatsächlichen Mehrheitsverhältnisse im Parlament widerspiegelte, sondern insbesondere der Änderungsantrag zur Erhöhung der Prozentsätze in den Zielvorgaben bei ausreichender Präsenz der Parlamentsmitglieder voraussichtlich die erforderliche Mehrheit gefunden hätte. „Unter diesen Umständen und angesichts des Selbstbewusstseins des neuen Parlamentes wird sich im Vermittlungsausschuss wenigstens eine Diskussion über solche seinerzeit gescheiterte Abänderungen nicht vermeiden lassen.“<sup>767</sup> Denn das Parlament hatte bereits im Vorfeld die Absicht geäußert, die Diskussion im Vermittlungsausschuss mindestens auf die Änderungsanträge auszuweiten, die zwar nicht die erforderliche, aber zumindest eine Mehrheit von über 200 Stimmern auf sich vereinigen konnten.

In der ersten Sitzung des Vermittlungsausschusses vom 20. September 1994 versuchte der Rat die Verhandlungen auf den strittigen Punkt, d.h. den Änderungsantrag zu den ökonomischen Instrumenten, zu beschränken und eine Umformulierung dieses Änderungsantrages zu erreichen. Begründet wurde diese Haltung mit dem Argument, dass der Rat bereits 18 der 19 Änderungsanträge akzeptiert habe – wobei dem Rat durchaus bewusst war, dass diese von ihm akzeptierten Änderungsanträge keine substantielle Bedeutung hatten: „Zur persönlichen Information des Vorsitzenden: Dieses Argument darf natürlich nicht überstrapaziert werden, da allein 10 der akzeptierten Abänderungen nur die Präambel betreffen und auch die übrigen 9, die Artikel betreffenden Abänderungen, im Grunde relativ harmlos sind.“<sup>768</sup> Auf der Ratstagung vom 4. Oktober 1994 stellten die Ratsmitglieder nochmals klar, dass sie weder dem ursprünglichen Text des Parlamentes bezüglich ökonomischer Instrumente noch den Änderungsanträgen des Parlamentes, die die erforderliche Mehrheit im Plenum nicht erhalten hatten, zustimmen könnten.<sup>769</sup> Wie zu erwarten und vom Rat befürchtet, versuchte die Delegation des Parlamentes, die ihm im neuen Mitentscheidungsverfahren erstmals zustehenden Mitspracherechte so weit wie möglich auszunutzen. Dies wohl nicht nur, weil die Vertreter des Umweltausschusses dafür bekannt waren, neue Rechte des Parlamentes „an vorderster Front“ in Anspruch zu nehmen, um den Einfluss des Parlamentes – und damit auch der Parlamentarier selber – auszuweiten. Unterstützend kam noch hinzu, dass das neue Parlament das erste Parlament war, das von Anfang an mit neuen Rechten ausgestattet war und die Chance nutzen wollte, direkt mit dem Rat verhandeln zu können, ohne dabei auf die Kommission angewiesen zu sein. Dabei war der Handlungsspielraum der Delegation des Parlamentes jedoch insofern beschränkt, als der ausgehandelte Kompromiss offiziell nur von der Mehrheit im Plenum verabschiedet werden konnte. Von daher mussten die Parlamentsvertreter bei ihren Verhandlungen die Mehrheitsverhältnisse im Plenum berücksichtigen. Eine Einigung kam vor diesem Hintergrund in der ersten Sitzung des Vermittlungsausschusses nicht zustande.

Insgesamt benötigte der Vermittlungsausschuss noch eine weitere Sitzung am 19. Oktober 1994, um dann in der dritten Sitzung am 8. November 1994 endlich einen gemeinsamen Richtlinienentwurf zu

---

<sup>767</sup> Generalsekretariat des Rates (1994), S. 3. (Hervorhebungen im Original)

<sup>768</sup> Generalsekretariat des Rates (1994), S. 4. (Hervorhebungen im Original)

<sup>769</sup> Vgl. Pressemitteilung des Rates (1994), S. 12.

verabschieden. Obwohl das Parlament versucht hatte, die Verhandlungen zu einer Diskussion der ökonomischen Instrumente auszuweiten, hatte sich der Rat im Endeffekt mit seiner Auffassung durchgesetzt: der „Kompromiss“ im Vermittlungsausschuss bestand im Wesentlichen darin, dass der Artikel zu den ökonomischen Instrumenten im gegenseitigen Einverständnis so umformuliert wurde, dass ihm auch die belgische und luxemburgische Delegation zustimmen konnte. Grundsätzlich hätte das Parlament die Verhandlungen scheitern lassen können, war aber in letzter Konsequenz nicht bereit, die Verabschiedung dieser wichtigen Richtlinie zu verhindern. Dies hatte sich bereits im Vorfeld der zweiten Vermittlungsausschusssitzung angedeutet: Bei einem informellen Treffen zwischen Kommission, Rat und Parlament hat der Vorsitzende des Umweltausschusses Ken Collins, der auch Mitglied im Vermittlungsausschuss war, „am 13. Oktober eingeräumt, dass die Verhandlungen im Ausschuss sich auf die Abänderung Nr. 31, d.h. Artikel 15 [ökonomische Instrumente] konzentrieren werden.“<sup>770</sup> Es war letztlich nicht im Interesse des Parlamentes, sich als „Blockierer“ einer sowohl vom Rat als auch der Kommission gewünschten Richtlinie zu präsentieren. Das Parlament möchte von den anderen Organen mit seinen neuen Rechten als verantwortungsbewusstes Rechtsetzungsorgan gesehen werden, um damit die Basis für die weitere Ausweitung seiner Rechte zu legen. Denn ohne Zustimmung des Rates und der Kommission ist mit einer solcher Ausweitung des Einflusses des Parlamentes nicht zu rechnen. Damit wurden letztlich längerfristige polit-ökonomische Aspekte den aktuellen politischen Prioritäten übergeordnet.

Auf dieser Basis wurde der Richtlinienvorschlag im Prinzip in der Form des Gemeinsamen Standpunktes noch im Dezember sowohl vom Parlament als auch vom Rat, mit den Gegenstimmen von Dänemark, Deutschland und den Niederlanden, verabschiedet. Der Wechsel hin zum Einsatz ökonomischer Instrumente, der von der Kommission immer wieder gefordert worden war, wurde auch mit dieser Richtlinie nicht vollzogen. Zwar können Mitgliedstaaten – wenn sie das wollen – ökonomische Instrumente einsetzen, solange dies der Rat noch nicht getan hat. Verpflichtend ist der Einsatz ökonomischer Instrumente aber keinesfalls. Ansonsten kommt ein ausschliesslich ordnungsrechtliches Instrumentarium zum Einsatz. Die Zielvorgaben für die Verwertung und das stoffliche Recycling sind entsprechend dem gemeinsamen Vorschlag mit einer bindenden Obergrenze verabschiedet worden. Dies macht vor dem Hintergrund eines gemeinsamen Binnenmarktes keinen Sinn: Denn auch für das Recycling bestimmte Abfälle sind – entsprechend der Einschätzung des EuGH – als Güter einzustufen und entsprechend müsste der freie Binnenmarkt auch für diese Güter gelten. Dennoch sahen sich die Gegner der deutschen Verpackungsverordnung aufgrund der durch das deutsche Duale System verursachten Probleme auf den Sekundärrohstoffmärkten veranlasst, zum Schutz ihrer nationalen Recyclingindustrien Maximalquoten für die Verwertung festzulegen.

---

<sup>770</sup> Generalsekretariat des Rates (1994a), S. 2. (Hervorhebungen im Original)

## 9 Ergebnisse

Ende der 80er Jahre haben die gemeinschaftlichen Entscheidungsträger zugegeben, dass ihre bis dahin vom ordnungsrechtlichen Instrumentarium geprägte Abfallpolitik das Entstehen der sogenannten 'Müllberge' nicht hatte verhindern können. Die theoretische Analyse der umweltpolitischen Instrumente der Abfallpolitik in Teil II hat gezeigt, dass das ökonomische Instrumentarium dem ordnungsrechtlichen Instrumentarium grundsätzlich überlegen ist. Folglich sollten aus theoretischer Sicht ökonomische Instrumente in der Abfallpolitik verstärkt zur Reduzierung der mit Abfällen einhergehenden negativen externen Effekte und der damit verbundenen Umweltschäden eingesetzt werden. Dabei ist der Einsatz des ökonomischen Instrumentariums insbesondere dann zu empfehlen, wenn schwerpunktmässig eine quantitative Abfallvermeidung angestrebt wird. Da Verpackungsabfälle in erster Linie ein Mengenproblem darstellen, bietet sich aus theoretischer Sicht der Einsatz ökonomischer Instrumente in diesem Politikfeld an. Entsprechend haben auch die gemeinschaftlichen Entscheidungsträger Anfang der 90er Jahre für die gemeinschaftliche Abfallpolitik eine instrumentelle Neuorientierung hin zum ökonomischen Instrumentarium gefordert. Wie das Fallbeispiel in Teil IV gezeigt hat, wurde diese Forderung jedoch in einer der zentralen gemeinschaftlichen Umweltrichtlinien der 90er Jahre, der Verpackungsrichtlinie, nicht umgesetzt, sondern wieder ordnungsrechtliche Instrumente zur Abfallvermeidung eingesetzt. Zur Erklärung dieser Diskrepanz wurde in Teil III vor dem Hintergrund der Ökonomischen Theorie der Politik ein eigener Analyserahmen entwickelt, um das Verhalten der Akteure im Mitentscheidungsverfahren erklären zu können. Auf der Basis der Interessen und des jeweiligen Handlungsspielraums eines Akteurs wurden Hypothesen darüber gebildet, wie sich die Akteure voraussichtlich im Verhandlungsprozess zur Verabschiedung einer Umweltrichtlinie nach dem Mitentscheidungsverfahren verhalten werden. Diese Verhaltenshypothesen wurden mit der Fallstudie zur Verpackungsrichtlinie in Teil IV einem ersten Test unterzogen. Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass sich die polit-ökonomisch fundierten Hypothesen über das vermutliche Verhalten der Kommission, des Rates und des Parlamentes bestätigt haben und damit einen hilfreichen Erklärungsbeitrag zum Verständnis des Verhandlungsprozesses der Verpackungsrichtlinie leisten.

Im Einzelnen wurde für die **Kommission** von den folgenden Hypothesen ausgegangen:

- Je politisch bedeutender ein Richtlinienvorschlag für den Rat ist, desto mehr wird sich die Kommission in ihrem Richtlinienvorschlag im damit angestrebten Ausmass an Umweltpolitik und in der Ausgestaltung des umweltpolitischen Instrumentariums an die Mehrheit im Rat anpassen, um eine Verabschiedung der Richtlinie zu ermöglichen (*Erfolgsorientierung*).
- Als Folge dieser Erfolgsorientierung wird die Kommission bei Richtlinienvorschlägen mit Binnenmarktbezug die schlagkräftig organisierten wirtschaftlichen Interessengruppen stärker berücksichtigen als die Interessen der Umweltschützer. Eine Kooperation mit dem Europäischen Parlament ist nur im Rahmen dessen zu erwarten, was die Verabschiedung im Rat nicht gefährdet.

Die Annahme eines erfolgsorientierten Verhaltens hat sich für die Kommission von der Ausarbeitung des Richtlinienvorschlages bis zu dessen endgültiger Verabschiedung bestätigt. So hat sie die Aufforderung des Rates zur Vorlage eines Richtlinienvorschlages sofort aufgegriffen und bei der Ausarbeitung die Wünsche des Rates von Anfang an berücksichtigt.

Im Hinblick auf das *Ausmass an Umweltpolitik*, dass mit dieser Richtlinie verfolgt werden sollte, zielten die ersten Entwürfe auf ein vergleichsweise hohes Umweltschutzniveau ab, was zu diesem Zeitpunkt durchaus im Interesse der Ratsmehrheit war: allgemein hatten die Wähler Anfang der 90er Jahre ein hohes Umweltbewusstsein und Verpackungen waren zum Symbol der Abfallberge geworden, die in einigen Mitgliedstaaten zu drängenden Entsorgungsproblemen geführt hatten. Vor diesem Hintergrund bot sich vor allem aus politischen Gründen die Verabschiedung einer Verpackungsrichtlinie mit einem hohen Umweltschutzniveau an, denn damit konnten die stimmenmaximierenden Politiker die umweltbewusste Wählerschaft zufrieden stellen. Aufgrund des starken Informationsdefizites der DG XI lehnte sich die Kommission in ihren ersten Entwürfen an die bestehenden Regulierungen der Mitgliedstaaten an, die bereits über ehrgeizige Verpackungsregulierungen verfügten, was darüber hinaus deren Zustimmung zum Richtlinienvorschlag wahrscheinlicher machte. Im Verlauf der Konsultationen musste die Kommission allerdings zunehmend von diesen hohen Umweltschutzziele Abstand nehmen. Dies lag im Wesentlichen am deutlichen Widerstand von Interessengruppen. Hier sind zunächst die nationalen Bürokratien zu nennen, die das Ziel verfolgten, ihren nationalen Regulierungsstand auf die Gemeinschaftsebene zu übertragen. Die überwiegende Mehrheit der Mitgliedstaaten hatte – wenn überhaupt – deutlich weniger anspruchsvolle Verpackungsregulierungen. Entsprechend kritisch standen diese nationalen Bürokraten dem Vorschlag gegenüber. Schlagkräftige Unterstützung erhielten sie von den wirtschaftlichen Interessengruppen, die im Laufe der Verhandlungen erfolgreich ihre Interessen durchsetzen konnten. Sie wollten eine Abschwächung der Umweltschutzanforderungen in der Richtlinie, um die Umsetzungskosten dieser Richtlinie für ihre Mitglieder möglichst gering zu halten. Die Einflussnahme der Interessenvertreter wurde grundsätzlich dadurch begünstigt, dass das Politikfeld Verpackungen von einem durchgängigen Informationsdefizit geprägt war. Es waren vor allem die Interessenvertreter der Industrie und des Handels, die benötigten Informationen zur Verfügung stellen konnten. Darüber hinaus waren sie aufgrund ihres spezifischen Interesses in der Lage, sich schnell und schlagkräftig zu organisieren (ausgeprägte relative Stärke). Für die erfolgsorientierte Kommission war ebenfalls hilfreich, dass sie einen konstruktiven Lobbying-Stil pflegten und entsprechend keine radikalen Änderungen des Vorschlages verlangten. Und schliesslich hatten die wirtschaftlichen Interessengruppen mit der DG III (Binnenmarkt) und der DG IV (Wettbewerb) auch kommissionsintern traditionell einflussreiche Verbündete zur Durchsetzung ihrer Interessen. Insgesamt war der Kommission klar, dass sie ohne die grundsätzliche Unterstützung der wirtschaftlichen Interessengruppen im Rat keine Mehrheit für ihren Vorschlag finden würde. Im Unterschied zu den wirtschaftlichen Interessengruppen waren die Umweltverbände insgesamt wenig erfolgreich in der Durchsetzung ihrer Interessen (geringe relative Stärke). So brauchten die Umweltschützer relativ lange, bis sie sich organisiert hatten. Aufgrund ihrer schlechten finanziellen



Ausstattung konnten sie auch die benötigten Informationen nicht anbieten, was ihnen einen wichtigen Ansatzpunkt zur Vertretung ihrer Interessen nahm. Da sie ausserdem einen wenig konstruktiven Lobbying-Stil pflegten und immer wieder radikale Veränderungen verlangten, waren die Umweltschützer für die Kommission wenig hilfreich.

Im Hinblick auf die *Auswahl und Ausgestaltung des Instrumentariums* griff die Kommission zur Abfallvermeidung aus verschiedenen Gründen im Wesentlichen wieder auf ordnungsrechtliche Instrumente zurück. Zum einen, weil ihr aufgrund des Informationsdefizites Erfahrungen bezüglich unterschiedlicher Politikansätze fehlten. Sie konnte hier lediglich auf die Erfahrungen der Mitgliedstaaten zurückgreifen, die bereits über Verpackungsregulierungen verfügten – und die setzen mit der Festschreibung von Zielvorgaben für die Verwertung von Verpackungsabfällen auf ordnungsrechtliche Instrumente in Form von Abfallemissionsauflagen. Darüber hinaus hatte die Kommission aber noch einen weiteren Grund, dieses Instrumentarium einzusetzen. Denn Bürokraten, Politiker und Interessengruppen bevorzugten aus unterschiedlichen Gründen den Einsatz ordnungsrechtlicher Instrumente. Demzufolge konnte die Kommission im Hinblick auf das zur Anwendung kommende Instrumentarium mit Unterstützung dieser für die Verabschiedung der Richtlinie und damit für ihre Erfolgsorientierung zentralen Akteure rechnen. Da sich der Rat im Vorfeld auch für den Einsatz ökonomischer Instrumente ausgesprochen hatte, nahm die Kommission entsprechende Vorschriften zur Einführung ökonomischer Instrumente in den Vorschlag auf. Allerdings musste sie auch hier aufgrund einer breiten Ablehnungsfront von Seiten der Industrie und der nationalen Bürokraten von ihren ehrgeizigen Vorgaben abrücken und reduzierte diese Vorschrift auf ein absolutes Minimum: sie hielt lediglich fest, dass Mitgliedstaaten im Rahmen dieser Richtlinie ökonomische Instrumente einführen könnten. Vor dem Hintergrund der Ergebnisse aus Teil II ist das Instrumentarium, das die Kommission zur Erreichung ihrer Abfallvermeidungsziele einsetzt, durchweg kritisch zu bewerten. So eignen sich Abfallemissionsauflagen aufgrund ihrer ökologischen Treffsicherheit insbesondere zur qualitativen Abfallvermeidung. Hingegen ist ihr Einsatz wegen ihrer ökonomischen Ineffizienz und der fehlenden dynamischen Anreizwirkung zur quantitativen Abfallvermeidung, um die es ja bei der Festschreibung der Verwertungsquoten für Verpackungsabfälle ging, kritisch zu bewerten. Zur quantitativen Abfallvermeidung eignen sich eher ökonomische Instrumente, die ihre Ziel mit den volkswirtschaftlich geringsten Kosten erreichen und darüber hinaus auch eine dynamische Anreizwirkung haben. Ihre im Vergleich zu den Auflagen schlechtere ökologische Treffsicherheit fällt im Rahmen einer quantitativen Abfallvermeidung nicht so ins Gewicht.

Der offizielle Richtlinienvorschlag der Kommission war im Vergleich zu den ersten Entwürfen deutlich weniger ambitioniert im Hinblick auf das Ausmass an Umweltpolitik und das zur Anwendung kommende Instrumentarium. Damit hat sich die Kommission eindeutig erfolgsorientiert verhalten, da sie ihren Vorschlag an die mehrheitsfähigen Interessen des Rates und der Industrie angepasst hat. Im weiteren Verlauf der Verhandlungen hat sie von ihrer grundsätzlich starken Position im

Rechtsetzungsverfahren keinen Gebrauch gemacht, sondern ihre Vorschläge immer wieder so angepasst, dass sie im Rat verabschiedet werden konnten.

Im Hinblick auf das **Parlament** wurde von den folgenden Hypothesen ausgegangen:

- Das Europäische Parlament wird versuchen, das Ausmass an Umweltpolitik in der Gemeinschaft zu vergrössern und sich für strengere Umweltregulierungen einzusetzen. Um diese Ziel zu erreichen, wird das Parlament auch den Einsatz des ökonomischen Instrumentariums fördern.
- Das Europäische Parlament wird ausserdem versuchen, seinen Einfluss auszuweiten und entsprechend neue Entscheidungsrechte im Rechtsetzungsverfahren „testen“.
- Bei Richtlinien mit Binnenmarktbezug werden die Vertreter der wirtschaftlichen Interessengruppen voraussichtlich mehr Einfluss als sonst im Europäischen Parlament üblich ausüben können. Um seinen Interessen gegenüber dem Rat mehr Gewicht zu verleihen, wird das Europäische Parlament mit der Kommission kooperieren wollen. Eine Kooperation mit dem Rat wird hingegen auf das Ausmass begrenzt, das die Verabschiedung der Richtlinie in seinem Sinne sicherstellt.

Wie schon die Kommission, hat sich auch das Parlament im Einklang mit den Hypothesen verhalten. Erwartungsgemäss hat es versucht, den Richtlinienvorschlag im Hinblick auf das *Ausmass an Umweltpolitik* zu verschärfen, allerdings ist dieser ‘Greening-Effekt’ deutlich geringer ausgefallen, als dies zunächst zu vermuten war. Eine wichtige Erklärung hierfür liegt in der für die Meinungsbildung des Parlamentes zentralen Rolle des Berichterstatters. Er nutzte seinen diskretionären Handlungsspielraum, um seine ganz persönlichen Präferenzen durchzusetzen: wohl auch aufgrund seines nationalen Hintergrundes war sein Verhalten durch das Interesse geprägt, diese Richtlinie möglichst schnell zur Verabschiedung zu bringen. Insofern verzichtete er auf radikale Veränderungen, die die Verabschiedung der Richtlinie hätten gefährden können. Da den Parlamentariern ebenfalls die benötigten Informationen fehlten, waren sie fast zwangsläufig offen gegenüber den wirtschaftlichen Interessengruppen, da sie ihnen die benötigten Informationen anbieten konnten. Wie schon bei der Kommission gesehen, hatten die Umweltschützer vergleichsweise wenig anzubieten, so dass ihr Einfluss selbst im Parlament, anders als sonst, relativ gering war. Entsprechend fielen die vom Berichterstatter und vom Unterausschuss vorgeschlagenen Verschärfungen der Umweltziele geringer aus, als dies sonst der Fall war. Da die Kommission diese Änderungen aufgrund ihrer Erfolgsorientierung nicht in den Geänderten Vorschlag übernahm, konnte sich das Parlament auch nicht gegen den Rat durchsetzen. In der zweiten Lesung spielte allerdings noch ein weiterer Aspekt eine Rolle: Die Abgeordneten waren im Wahlkampf und blieben als stimmenmaximierende Politiker der Abstimmung fern, um zu Wahlkampfveranstaltungen in ihren nationalen Wahlkreisen gehen zu können. Entsprechend verfehlten einige verschärfende Anträge die erforderliche Stimmenmehrheit. Im Hinblick auf die Anwendung des ökonomischen Instrumentariums versuchte das Parlament erwartungsgemäss, die Vorschriften zu erweitern. Es konnte sich aber ohne die Unterstützung der Kommission auch hier nicht gegen den Rat durchsetzen.

Im Verlauf der Verhandlungen wurde auch deutlich, dass das Parlament versuchte, seinen Einfluss auszuweiten. Dies wurde schon zu Beginn der Beratungen im Parlament offensichtlich, weil es sich für Art. 100a EWGV als Rechtsgrundlage aussprach, über den ihm im Rechtssetzungsverfahren mehr Mitentscheidungsrechte zugesichert werden. Wenn es dem Parlament ausschliesslich um die Verwirklichung eines hohen Umweltschutzniveaus gegangen wären, hätte es sich eigentlich für Art. 130s EWGV als Rechtsgrundlage entscheiden müssen, da hiermit die Position der Vorreiterländer deutlich gestärkt worden wäre: so hätten sie einerseits ihre strengeren Verpackungsregulierungen leichter beibehalten können und andererseits hätten sie aufgrund des Einstimmigkeitserfordernisses im Rat die Verabschiedung der Richtlinie sofort verhindern können. Auch am Ende der Verhandlungen versuchte das Parlament nochmals, seinen Einfluss auszuweiten und die neuen Mitentscheidungsrechte im Vermittlungsausschuss zu testen. Letztlich wollte das Parlament aber nicht als 'Blockierer' einer von allen Seiten geforderten Richtlinie dastehen, sondern als verantwortungsvoller Mitentscheider gesehen werden und damit die Basis für eine Ausweitung seiner Kompetenzen in langer Frist legen.

Das Verhalten der **Ratsvertreter** stimmte mit den folgenden Hypothesen überein:

- Die Vertreter der Mitgliedstaaten im Rat werden versuchen, ihren jeweiligen nationalen Regulierungsstand im Hinblick auf das Ausmass an Umweltpolitik und die Ausgestaltung der umweltpolitischen Instrumente über die Richtlinie auf die Gemeinschaft zu übertragen.
- Der Ratsvorsitz kann vom Amtsinhaber zur nationalen Stimmenmaximierung genutzt werden.
- Bei Richtlinien mit Binnenmarktbezug werden die Vertreter der Mitgliedstaaten im Rat ihre diskretionären Handlungsspielräume nutzen, um die Interessen der nationalen wirtschaftlichen Interessengruppen zu schützen. Eine Kooperation des Rates mit der Kommission oder dem Europäischen Parlament ist nur dann zu erwarten, wenn diese nachhaltig die Verabschiedung der Richtlinie in der von ihm gewünschten Form gefährden.

Wie bereits bei der Kommission erwähnt, bemühten sich die nationalen Bürokraten in den Konsultationen der Kommission und in den Beratungen der Arbeitsgruppe darum, ihren jeweiligen nationalen Regulierungsstand auf die Gemeinschaftsebene zu übertragen. Dies betraf sowohl das Ausmass an Umweltpolitik als auch die Ausgestaltung des umweltpolitischen Instrumentariums. Dasselbe traf auch für die stimmenmaximierenden Ratspolitiker zu. Insgesamt waren die Beratungen erwartungsgemäss durch die Interessen der Industrie geprägt. So schwächte der Rat mit seinem Gemeinsamen Standpunkt das Ausmass an Umweltpolitik deutlich ab, indem er die Quoten für die Verwertung von Verpackungsabfällen so weit absenkte, dass weder für die Mitgliedstaaten noch für die Industrie mit grösseren Anpassungskosten zu rechnen war. Um die durch die deutsche Verpackungsverordnung aufgeworfenen Probleme für die Industrie zu mildern, führte der Rat Maximalquoten für die Verwertung ein. Damit wurde die Durchführung einer strengeren Umweltregulierung zugunsten der Industrieinteressen blockiert. Darüber hinaus verhinderte er letztlich die Einführung ökonomischer Instrumente auf Gemeinschaftsebene, nicht zuletzt deshalb, weil er die Interessen der Industrievertreter schützen wollte, die die Einführung ökonomischer Instrumente

ablehnten. Eine Sonderstellung nahm während der Beratungen zum Gemeinsamen Standpunkt der Ratsvorsitz ein. Aufgrund innenpolitischer Probleme nutzte die belgische Umweltministerin den Ratsvorsitz zur nationalen Stimmenmaximierung. Denn der erfolgreiche Abschluss der Ratsverhandlungen zum Gemeinsamen Standpunkt in einem für die nationalen Wähler bedeutenden Politikfeld steigerte ihre Chancen, nationale Wähler für sich zu gewinnen. Insgesamt hat sich der Rat mit seinen Vorstellungen auf breiter Front im Rechtsetzungsverfahren durchgesetzt. Da weder die erfolgsorientierte Kommission, noch das Parlament glaubhaft die Verabschiedung des Richtlinienvorschlages gefährdeten, ist der Rat auch erwartungsgemäss keine Kooperation mit diesen beiden Organen eingegangen.

Die Untersuchung macht deutlich, dass der in Teil III entwickelte polit-ökonomische Analyserahmen einen ersten Test bestanden hat und das Verhalten der Akteure befriedigend erklären kann. Es zeigt sich aber auch, dass eine *Prognose* des Ergebnisses von Verhandlungsprozessen auf der Gemeinschaftsebene schwierig ist. Dies liegt zum einen daran, dass Änderungen der für die Akteure relevanten Restriktionen, die im ökonomischen Verhaltensmodell zur Veränderung des individuellen Verhaltens führen, nicht prognostiziert werden können. Zum anderen wurde im Verhandlungsprozess zur Verpackungsrichtlinie auch deutlich, dass das Verhalten der gemeinschaftlichen Akteure immer wieder entscheidend von Einzelpersonen geprägt ist, die ihren diskretionären Handlungsspielraum entsprechend ihren persönlichen Präferenzen nutzen. Das konkrete Verhalten von einzelnen Personen kann aber mit den Hypothesen nicht prognostiziert werden, da im Rahmen des ökonomischen Verhaltensmodells nur Aussagen über durchschnittlich zu erwartendes Verhalten gemacht werden können.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die Ergebnisse dieser Analyse auch für andere umweltpolitische Verhandlungsprozesse der Gemeinschaft gelten, die nach dem Mitentscheidungsverfahren verabschiedet werden. Voraussetzung ist aber, dass es um einen Richtlinienentwurf mit Binnenmarktbezug geht, der nach dem Mitentscheidungsverfahren verabschiedet wird. Darüber hinaus wird das vermutete Verhalten umso deutlicher ausgeprägt sein, je grösser die politische Bedeutung des Richtlinienvorschlages ist und je mehr die Interessen der Industrie betroffen sind. Da sich das Mitentscheidungsverfahren mittlerweile zum Standard-Rechtsetzungsverfahren der Gemeinschaft entwickelt hat, ist damit zu rechnen, dass eine effiziente Umweltpolitik eher ein zufälliges und unwahrscheinliches Ergebnis darstellt.

## NACHWORT

Es war den gemeinschaftlichen Entscheidungsträgern schon bei der Verabschiedung der Verpackungsrichtlinie nicht gelungen, eine zügige Einigung bezüglich der Zielvorgaben für die Verwertung von Verpackungsabfällen zu erreichen – und dass, obwohl die Mehrheit der damals 12 Mitgliedstaaten nicht weit von der Erfüllung der geforderten Verwertungsquoten entfernt war. Eine ähnliche Entwicklung zeichnet sich nun auch für die Änderung der Richtlinie zur geforderten Erhöhung der Zielvorgaben ab, die im Rahmen der 10-Jahresfrist bis zum 30. Juni 2006<sup>771</sup> erreicht werden muss. Im November 1999 legte die Kommission einen Zwischenbericht zur Umsetzung der Verpackungsrichtlinie vor, auf dessen Grundlage das Parlament und der Rat über die Erhöhung der Zielvorgaben entscheiden sollten. Das Ergebnis überrascht wenig: abgesehen von Griechenland, Irland und Portugal erfüllten fast alle der heute 15 Mitgliedstaaten schon 1997 die Mindestquoten für die Verwertung (50%) und für die stoffliche Verwertung (25%) der Verpackungsabfälle, die laut Verpackungsrichtlinie erst zum 30. Juni 2001 erreicht werden mussten. Es zeichnete sich die Tendenz ab, dass weniger die Unterschreitung der Mindestquoten, als vielmehr die Überschreitung der Maximalquoten zur Verwertung (65%) und stofflichen Verwertung (45%) zum Problem wird.<sup>772</sup>

Im Anschluss an die Vorlage dieses Zwischenberichtes begann die Kommission mit den Arbeiten zur Änderung der Verpackungsrichtlinie. Um ihre Vorschläge für neue Zielvorgaben insbesondere gegenüber den Interessengruppen und dem Rat besser verteidigen zu können, liess die Kommission detaillierte Kosten-Nutzen-Analysen unterschiedlicher Zielvorgaben anfertigen. Vor dem Hintergrund ihrer Erfahrungen war sie dafür verständlicherweise bereit, zeitliche Verzögerungen in Kauf zu nehmen. So verabschiedete die Kommission erst am 7. Dezember 2001, also gut zwei Jahre nach der Vorlage des Zwischenberichtes, ihren Änderungsvorschlag zur Verpackungsrichtlinie. Demnach sollen die Mitgliedstaaten bis zum 30. Juni 2006 folgende Zielvorgaben erreichen:

- mindestens 60 %, aber maximal 75% der Verpackungsabfälle sind zu verwerten,
- mindestens 55%, aber maximal 70% der Verpackungsabfälle sind stofflich zu verwerten
- in Abhängigkeit vom Verpackungsmaterial sind mindestens stofflich zu verwerten: Glas 60%, Papier und Karton 55%, Metalle 50% und Kunststoffe 20%.

Griechenland, Irland und Portugal können erneut eine Ausnahmeklausel „nach unten“ in Anspruch nehmen: sie müssen die genannten Ziele erst bis zum 30. Juni 2009 erreichen. Auch die Ausnahmeklausel „nach oben“ ist so wie in der ursprünglichen Richtlinie vorgesehen. Die in der

---

<sup>771</sup> Die Mitgliedstaaten mussten die Bestimmungen der Richtlinie bis zum 30. Juni 1996 in nationales Recht umsetzen. Entsprechend hatten die Mitgliedstaaten bis zum 30. Juni 2001 Zeit, die Zielvorgaben der 5-Jahresfrist zu erreichen. Die 10-Jahresfrist endet am 30. Juni 2006.

<sup>772</sup> Die Maximalquote für die Verwertung wurde in 1997 bereits von 4 Mitgliedstaaten überschritten, weitere 3 Mitgliedstaaten standen kurz davor. Ähnliches galt für die Maximalquote für die stoffliche Verwertung, die zu diesem Zeitpunkt von 5 Mitgliedstaaten überschritten wurde, während weitere 2 Mitgliedstaaten nicht weit von der Maximalquote entfernt waren. Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1999), S. 23.

Verpackungsrichtlinie geforderte „erhebliche Erhöhung“ der Zielvorgaben bleibt – erwartungsgemäss – erneut aus. Denn abgesehen von Griechenland, Irland und Portugal wurden die von der Kommission geforderten Zielvorgaben für die Verwertung und stofflichen Verwertung bereits 1998 von der Hälfte der Mitgliedstaaten erreicht.<sup>773</sup>

Wenig überraschend versuchte das Europäische Parlament in der ersten Lesung mit seiner Stellungnahme vom 3. September 2002, den Vorschlag im Sinne des Umweltschutzes zu verschärfen. Allerdings, wie schon bei den Verhandlungen zur Verpackungsrichtlinie, blieb es bei moderaten Änderungsvorschlägen bezüglich der Zielvorgaben: Aufgrund des verspäteten Zeitplanes für die Änderungen der Zielvorgaben schlug das Parlament eine Verlängerung der Frist zur Erreichung der neuen Zielvorgaben bis zum 31. Dezember 2008 vor. Bezüglich der Zielvorgaben forderte das Parlament eine Erhöhung der Mindestquote für die stoffliche Verwertung von 55% auf 65%, die Maximalquote von 70% sollte wegfallen.

Die Kommission lehnte die vom Parlament vorgesehenen Änderungen der Zielvorgaben in ihrer Stellungnahme ab, da sie im Rat nicht mehrheitsfähig waren. Der Gemeinsame Standpunkt, der am 6. März 2003 mit qualifizierter Mehrheit verabschiedet wurde, sieht im Unterschied zum ursprünglichen Vorschlag der Kommission die Erfüllung der folgenden Zielvorgaben zum 31. Dezember 2008 vor:

- mindestens 60 % der Verpackungsabfälle sind zu verwerten,
- mindestens 55%, aber maximal 80% der Verpackungsabfälle sind stofflich zu verwerten,
- in Abhängigkeit vom Verpackungsmaterial sind mindestens stofflich zu verwerten: Glas 60%, Papier und Karton 60%, Metalle 50%, Kunststoffe 22,5% und (neu) Holz 15%.

Griechenland, Irland und Portugal brauchen diese Ziele erst bis zum 31. Dezember 2012 zu erreichen. Zur Zeit berät das Parlament in seiner zweiten Lesung über den Gemeinsamen Standpunkt.

Wie schon bei der ursprünglichen Verpackungsrichtlinie ist auch jetzt wieder damit zu rechnen, dass die Verabschiedung der geänderten Verpackungsrichtlinie in etwa dem Gemeinsamen Standpunkt des Rates entsprechen wird. Die geforderte „erhebliche Erhöhung“ für die geänderten Zielvorgaben bleibt damit aus, denn abgesehen von Griechenland, Irland und Portugal hat die Mehrheit der Mitgliedstaaten diese Zielvorgaben schon 1998 erfüllt. Trotz der vertraglichen Weiterentwicklungen der gemeinschaftlichen Institutionen haben sich offenbar die Restriktionen für die gemeinschaftlichen Akteure nicht grundlegend verändert – denn die neuerlichen Verhandlungen zur Änderung der Verpackungsrichtlinie verlaufen nach demselben Muster wie die Verhandlungen vor 10 Jahren. Die Verhaltenshypothesen sind auch heute noch gültig. Die Erkenntnisse dieser Arbeit haben scheinbar nichts von ihrer Aktualität eingebüsst.

---

<sup>773</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001), S. 9f.

## ANHANG A: BISHERIGE KOMMISSARE DER GEMEINSCHAFT (BIS 2000)

|                    | 58 – 62 | 62–67 | 67–70 | 70–73  | 73–77  | 77–81  | 81–85  | 85–89  | 89–93 | 93–95 | 95–00 | Σ   |
|--------------------|---------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|-------|-------|-----|
| Andriessen (NL)    |         |       |       |        |        |        | x      | x      | x     |       |       | 3   |
| Bangemann (D)      |         |       |       |        |        |        |        |        | x     | x     | x     | 3   |
| Barre (F)          |         |       | x     | x      |        |        |        |        |       |       |       | 2   |
| Bjerregaard (DK)   |         |       |       |        |        |        |        |        |       |       | x     | (1) |
| Bodson (L)         |         |       | x     |        |        |        |        |        |       |       |       | 1   |
| Bonino (I)         |         |       |       |        |        |        |        |        |       |       | x     | (1) |
| Borschette (L)[T]  |         |       |       | x      | x(-76) |        |        |        |       |       |       | 2   |
| Brittan (GB)       |         |       |       |        |        |        |        |        | x     | x     | x     | 3   |
| Brunner (D)[R]     |         |       |       |        | x(74-) | x(-80) |        |        |       |       |       | 2   |
| Burke (IRL)        |         |       |       |        |        | x      | x(82-) |        |       |       |       | 2   |
| Caron (I)          | x       | x     |       |        |        |        |        |        |       |       |       | 2   |
| Cheysson (F)[R]    |         |       |       |        | x(73-) | x      | x(-81) | x      |       |       |       | 4   |
| Christopersen (DK) |         |       |       |        |        |        |        | x      | x     | x     |       | 3   |
| Clercq (B)         |         |       |       |        |        |        |        | x      |       |       |       | 1   |
| Cockfield(GB)      |         |       |       |        |        |        |        | x      |       |       |       | 1   |
| Contogeorgis(GR)   |         |       |       |        |        |        | x      |        |       |       |       | 1   |
| Coppé (B)          |         |       | x     | x      |        |        |        |        |       |       |       | 2   |
| Cresson (F)        |         |       |       |        |        |        |        |        |       |       | x     | (1) |
| Cunha (P) [B]      |         |       |       |        |        |        |        | x(86-) | x     |       |       | 2   |
| d'Archirafi (I)    |         |       |       |        |        |        |        |        |       | x     |       | 1   |
| Dahrendorf (D)     |         |       |       | x      | x(-74) |        |        |        |       |       |       | 2   |
| Dalsager (DK)      |         |       |       |        |        |        | x(81-) |        |       |       |       | 1   |
| Davignon (B)       |         |       |       |        |        | x      | x      |        |       |       |       | 2   |
| Davis (GB)         |         |       |       |        |        |        |        | x      |       |       |       | 1   |
| Delors (F)         |         |       |       |        |        |        |        | x      | x     | x     |       | 3   |
| Deniau (F) [R]     |         |       | x     | x      | x(-73) |        |        |        |       |       |       | 3   |
| Dondelinger(LUX)   |         |       |       |        |        |        |        |        | x     |       |       | 1   |
| Fischler (A)       |         |       |       |        |        |        |        |        |       |       | x     | (1) |
| Flynn (IRL)        |         |       |       |        |        |        |        |        |       | x     | x     | 2   |
| Giolitti (I)       |         |       |       |        |        | x      | x      |        |       |       |       | 2   |
| Gradin (S)         |         |       |       |        |        |        |        |        |       |       | x     | (1) |
| Guazzaroni (I)     |         |       |       |        | x(76-) |        |        |        |       |       |       | 1   |
| Gundelach (DK)[T]  |         |       |       | x      | x      | x      | x(-81) |        |       |       |       | 3   |
| Haferkamp(D)       |         |       | x     | x      | x      | x      | x      |        |       |       |       | 5   |
| Hallstein (D)      | x       | x     |       |        |        |        |        |        |       |       |       | 2   |
| Hellwig (D)        |         |       | x     |        |        |        |        |        |       |       |       | 1   |
| Hillery (IRL)      |         |       |       |        | x      |        |        |        |       |       |       | 1   |
| Jenkins (GB)       |         |       |       |        |        | x      |        |        |       |       |       | 1   |
| Kinnock (UK)       |         |       |       |        |        |        |        |        |       |       | x     | (1) |
| Lardinois(NL)      |         |       |       | x      | x      |        |        |        |       |       |       | 1   |
| Lemaignen (F)      | x(-62)  |       |       |        |        |        |        |        |       |       |       | 1   |
| Liikanen(FIN)      |         |       |       |        |        |        |        |        |       |       | x     | (1) |
| MacSharry (IRL)    |         |       |       |        |        |        |        |        | x     |       |       | 1   |
| Malfatti (I) [R]   |         |       |       | x(-72) |        |        |        |        |       |       |       | 1   |
| Malvestiti (I) [R] | x(-59)  |       |       |        |        |        |        |        |       |       |       | 1   |
| Mansholt (NL)      | x       | x     | x     | x      |        |        |        |        |       |       |       | 4   |

|                        | 58 – 62 | 62–67  | 67–70  | 70–73  | 73–77  | 77–81 | 81–85  | 85–89  | 89–93  | 93–95  | 95–00 | Σ   |
|------------------------|---------|--------|--------|--------|--------|-------|--------|--------|--------|--------|-------|-----|
| Marin (E) [B]          |         |        |        |        |        |       |        | x(86-) | x      | x      | x     | 4   |
| Marjolin (F)           | X       | x      |        |        |        |       |        |        |        |        |       | 2   |
| Martino (I)            |         |        | x      |        |        |       |        |        |        |        |       | 1   |
| Matutes (E)[B][R]      |         |        |        |        |        |       |        | x(86-) | x      | x(-94) |       | 3   |
| Miert (B)              |         |        |        |        |        |       |        |        | x      | x      | x     | 3   |
| Millan (GB)            |         |        |        |        |        |       |        |        | x      | x      | x     | 3   |
| Monti (I)              |         |        |        |        |        |       |        |        |        |        | x     | (1) |
| Moser (LUX)            |         |        |        |        |        |       |        | x      |        |        |       | 1   |
| Narjes (D)             |         |        |        |        |        |       | x      | x      |        |        |       | 2   |
| Natili (I)             |         |        |        |        |        | x     | x      | x      |        |        |       | 3   |
| O’Kennedy(IRL)[R]      |         |        |        |        |        |       | x(-82) |        |        |        |       | 1   |
| Oreja (E)              |         |        |        |        |        |       |        |        |        | x(94-) | x     | 2   |
| Ortoli ((F)[R]         |         |        |        |        | x      | x     | x(-84) |        |        |        |       | 3   |
| Paleokrassas (GR)      |         |        |        |        |        |       |        |        |        | x      |       | 1   |
| Paliano (I) [R]        |         | x(64-) | x(-70) |        |        |       |        |        |        |        |       | 2   |
| Pandolfi (I)           |         |        |        |        |        |       |        |        | x      |        |       | 1   |
| Papandreou (GR)        |         |        |        |        |        |       |        |        | x      |        |       | 1   |
| Papoutsis (GR)         |         |        |        |        |        |       |        |        |        |        | x     | (1) |
| Petrilli (I) [R]       | x(-61)  |        |        |        |        |       |        |        |        |        |       | 1   |
| Pfeiffer [T]           |         |        |        |        |        |       |        | x(-87) |        |        |       | 1   |
| Pinheiro (P)           |         |        |        |        |        |       |        |        |        | x      | x     | 2   |
| Pisani (F)[R]          |         |        |        |        |        |       | x81-84 |        |        |        |       | 1   |
| Rey (B)                | X       | x      | x      |        |        |       |        |        |        |        |       | 3   |
| Richard (GB)           |         |        |        |        |        |       | x      |        |        |        |       | 1   |
| Ripa di Meana (I) [R]  |         |        |        |        |        |       |        | x      | x(-92) |        |       | 2   |
| Rochereau (F)          |         | x      | x      |        |        |       |        |        |        |        |       | 2   |
| Ruberti (I)            |         |        |        |        |        |       |        |        |        | x      |       | 1   |
| Sandri (I)             | x(61-)  | x      | x      |        |        |       |        |        |        |        |       | 3   |
| Santer (L)             |         |        |        |        |        |       |        |        |        |        | x     | (1) |
| Sassen (NL)            |         |        | x      |        |        |       |        |        |        |        |       | 1   |
| Schaus (L)             | x       | x      |        |        |        |       |        |        |        |        |       | 2   |
| Schmidhuber (D)        |         |        |        |        |        |       |        | x(87-) | x      | x      |       | 3   |
| Scrivener (F)          |         |        |        |        |        |       |        |        | x      | x      |       | 2   |
| Silguy (F)             |         |        |        |        |        |       |        |        |        |        | x     | (1) |
| Simonet (B)            |         |        |        |        | x      |       |        |        |        |        |       | 1   |
| Soames (GB)            |         |        |        |        | x      |       |        |        |        |        |       | 1   |
| Spinelli (I) [R]       |         |        |        | x      | x(-76) |       |        |        |        |        |       | 2   |
| Steichen (LUX)         |         |        |        |        |        |       |        |        |        | x      |       | 1   |
| Sutherland (IRL)       |         |        |        |        |        |       |        | x      |        |        |       | 1   |
| Scarascia–Mugnozza (I) |         |        |        | x(72-) | x      |       |        |        |        |        |       | 2   |
| Thomson(GB)            |         |        |        |        | x      |       |        |        |        |        |       | 1   |
| Thorn (LUX)            |         |        |        |        |        |       | x      |        |        |        |       | 1   |
| Tugendhat (GB)         |         |        |        |        |        | x     | x      |        |        |        |       | 2   |
| v.d. Broek (NL)        |         |        |        |        |        |       |        |        |        | x      | x     | 2   |
| v.d. Groeben (D)       | x       | x      | x      |        |        |       |        |        |        |        |       | 3   |
| Varfis (GR)            |         |        |        |        |        |       |        | x      |        |        |       | 1   |
| Vouel (LUX)            |         |        |        |        | x(76-) | x     |        |        |        |        |       | 2   |
| Vredeling(NL)          |         |        |        |        |        | x     |        |        |        |        |       | 1   |
| Wulf–Mathies (D)       |         |        |        |        |        |       |        |        |        |        | x     | (1) |

[B]: Eintritt durch Beitritt des Staates zur Gemeinschaft

[R]: Austritt durch Rücktritt

[T]: Austritt durch Tod

–76: bis 1976

76–: seit 1976



# ANHANG B: RECHTSGRUNDLAGEN

## EWGV (Fassung Einheitliche Europäische Akte)

### Art. 100 [Richtlinien zur Angleichung gewisser Rechtsvorschriften]

Der Rat erläßt einstimmig auf Vorschlag der Kommission Richtlinien für die Angleichung derjenigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken.

Das Europäische Parlament und der Wirtschafts- und Sozialausschuß werden zu den Richtlinien gehört, deren Durchführung in einem oder mehreren Mitgliedstaaten eine Änderung von gesetzlichen Vorschriften zur Folge hätte.

### Art. 100a [Beschlussverfahren; einzelstaatliche Bestimmungen; Schutzklausel]

- (1) Soweit in diesem Vertrag nichts anderes bestimmt ist, gilt in Abweichung von Artikel 100 für die Verwirklichung der Ziele des Artikels 8a die nachstehende Regelung. Der Rat erläßt auf Vorschlag der Kommission, in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses mit qualifizierter Mehrheit die Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die die Schaffung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben [*Kooperationsverfahren*].
- (2) Absatz 1 gilt nicht für die Bestimmungen über die Steuern, die Bestimmungen über die Freizügigkeit und die Bestimmungen über die Rechte und Interessen der Arbeitnehmer.
- (3) Die Kommission geht in ihren Vorschlägen nach Absatz 1 in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz von einem hohen Schutzniveau aus.
- (4) Hält es ein Mitgliedstaat, wenn der Rat mit qualifizierter Mehrheit eine Harmonisierungsmaßnahme erlassen hat, für erforderlich, einzelstaatliche Bestimmungen anzuwenden, die durch wichtige Erfordernisse im Sinne des Artikels 36 oder in Bezug auf den Schutz der Arbeitsumwelt oder den Umweltschutz gerechtfertigt sind, so teilt er diese Bestimmungen der Kommission mit.  
Die Kommission bestätigt die betreffenden Bestimmungen, nachdem sie sich vergewissert hat, daß kein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung und keine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen.  
In Abweichung von dem Verfahren der Artikel 169 und 170 kann die Kommission oder ein Mitgliedstaat den Gerichtshof unmittelbar anrufen, wenn die Kommission oder der Staat der Auffassung ist, daß ein anderer Mitgliedstaat die in diesem Artikel vorgesehenen Befugnisse mißbraucht.
- (5) Die vorgenannten Harmonisierungsmaßnahmen sind in geeigneten Fällen mit einer Schutzklausel verbunden, die die Mitgliedstaaten ermächtigt, aus einem oder mehreren der in Artikel 36 genannten nichtwirtschaftlichen Gründen vorläufige Maßnahmen zu treffen, die einem gemeinschaftlichen Kontrollverfahren unterliegen.

### Art. 130r [Ziele der Gemeinschaft, Subsidiarität, Zusammenarbeit mit Drittländern, internationale Organisationen]

- (1) Die Umweltpolitik der Gemeinschaft hat zum Ziel,
  - die Umwelt zu erhalten, zu schützen und ihre Qualität zu verbessern,
  - zum Schutz der menschlichen Gesundheit beizutragen,
  - eine umsichtige und rationale Verwendung der natürlichen Ressourcen zu gewährleisten.
- (2) Die Tätigkeit der Gemeinschaft im Bereich der Umwelt unterliegt dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen vorzubeugen und sie nach Möglichkeit an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie dem Verursacherprinzip. Die Erfordernisse des Umweltschutzes sind Bestandteil der anderen Politiken der Gemeinschaft.

- (3) Bei der Erarbeitung ihrer Maßnahmen im Bereich der Umwelt berücksichtigt die Gemeinschaft
- die verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Daten,
  - die Umweltbedingungen in den einzelnen Regionen der Gemeinschaft,
  - die Vorteile und die Belastung aufgrund der Maßnahmen bzw. ihrer Unterlassung,
  - die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Gemeinschaft insgesamt sowie die ausgewogene Entwicklung ihrer Regionen.
- (4) Die Gemeinschaft wird im Bereich der Umwelt insoweit tätig, als die in Absatz 1 genannten Ziele besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können als auf der Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten. Unbeschadet einiger Maßnahmen gemeinschaftlicher Art tragen die Mitgliedstaaten für die Finanzierung und Durchführung der anderen Maßnahmen Sorge.
- (5) Die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten arbeiten im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse mit den dritten Ländern und den zuständigen internationalen Organisationen zusammen. Die Einzelheiten der Zusammenarbeit der Gemeinschaft können Gegenstand von Abkommen zwischen dieser und den betreffenden dritten Parteien sein, die gemäß Artikel 228 ausgehandelt und geschlossen werden.
- Unterabsatz 1 berührt nicht die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, in internationalen Gremien zu verhandeln und internationale Abkommen zu schließen.

#### Art. 130r [Beschlußverfahren]

Der Rat beschließt auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses einstimmig über das Tätigwerden der Gemeinschaft [*Anhörungsverfahren*].

Der Rat legt unter den in Absatz 1 genannten Bedingungen fest, was unter die mit qualifizierter Mehrheit zu fassenden Beschlüsse fällt.

#### Art. 130t [Schutzmaßnahmen der Mitgliedstaaten]

Die Schutzmaßnahmen, die gemeinsam aufgrund des Artikels 130s getroffen werden, hindern die einzelnen Mitgliedstaaten nicht daran, verstärkte Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen, die mit diesem Vertrag vereinbar sind.

## EGV (Fassung Maastrichter Vertrag)

### Art. 100 [Richtlinien zur Angleichung gewisser Rechtsvorschriften]

Der Rat erläßt einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses Richtlinien für die Angleichung derjenigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken.

### Art. 100a [Beschlußverfahren; einzelstaatliche Bestimmungen; Schutzklausel]

- (1) Soweit in diesem Vertrag nichts anderes bestimmt ist, gilt abweichend von Artikel 100 für die Verwirklichung der Ziele des Artikels 7a die nachstehende Regelung. Der Rat erläßt gemäß dem Verfahren des Artikels 189b [*Mitentscheidungsverfahren*] und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses die Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben.
- (2) Absatz 1 gilt nicht für die Bestimmungen über die Steuern, die Bestimmungen über die Freizügigkeit und die Bestimmungen über die Rechte und Interessen der Arbeitnehmer.
- (3) Die Kommission geht in ihren Vorschlägen nach Absatz 1 in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz von einem hohen Schutzniveau aus.
- (4) Hält es ein Mitgliedstaat, wenn der Rat mit qualifizierter Mehrheit eine Harmonisierungsmaßnahme erlassen hat, für erforderlich, einzelstaatliche Bestimmungen anzuwenden, die durch wichtige Erfordernisse im Sinne des Artikels 36 oder in Bezug auf den Schutz der Arbeitsumwelt oder den Umweltschutz gerechtfertigt sind, so teilt er diese Bestimmungen der Kommission mit.  
Die Kommission bestätigt die betreffenden Bestimmungen, nachdem sie sich vergewissert hat, daß sie kein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung und keine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen.  
In Abweichung von dem Verfahren der Artikel 169 und 170 kann die Kommission oder ein Mitgliedstaat den Gerichtshof unmittelbar anrufen, wenn die Kommission oder der Staat der Auffassung ist, dass ein anderer Mitgliedstaat die in diesem Artikel vorgesehenen Befugnisse mißbraucht.
- (5) Die vorgenannten Harmonisierungsmaßnahmen sind in geeigneten Fällen mit einer Schutzklausel verbunden, die die Mitgliedstaaten ermächtigt, aus einem oder mehreren der in Artikel 36 genannten nichtwirtschaftlichen Gründen vorläufige Maßnahmen zu treffen, die einem gemeinschaftlichen Kontrollverfahren unterliegen.

### Art. 130r [Ziele der Gemeinschaft, Zusammenarbeit mit Drittländern, internationale Organisationen]

- (1) Die Umweltpolitik der Gemeinschaft trägt zur Verfolgung der nachstehenden Ziele bei:
  - Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität;
  - Schutz der menschlichen Gesundheit;
  - umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen;
  - Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme.
- (2) Die Umweltpolitik der Gemeinschaft zielt unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen der Gemeinschaft auf ein hohes Schutzniveau ab. Sie beruht auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie auf dem Verursacherprinzip. Die Erfordernisse des Umweltschutzes müssen bei der Festlegung und Durchführung anderer Gemeinschaftspolitiken einbezogen werden.  
Im Hinblick hierauf umfassen die derartigen Erfordernissen entsprechenden Harmonisierungsmaßnahmen gegebenenfalls eine Schutzklausel, mit der die Mitgliedstaaten ermächtigt werden, aus nicht wirtschaftlich bedingten umweltpolitischen Gründen vorläufige Maßnahmen zu treffen, die einem gemeinschaftlichen Kontrollverfahren unterliegen.

- (3) Bei der Erarbeitung ihrer Umweltpolitik berücksichtigt die Gemeinschaft
  - die verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Daten;
  - die Umweltbedingungen in den einzelnen Regionen der Gemeinschaft;
  - die Vorteile und die Belastung aufgrund des Tätigwerdens bzw. eines Nichttätigwerdens;
  - die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Gemeinschaft insgesamt sowie die ausgewogene Entwicklung ihrer Regionen.
- (4) Die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten arbeiten im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse mit dritten Ländern und den zuständigen internationalen Organisationen zusammen. Die Einzelheiten der Zusammenarbeit der Gemeinschaft können Gegenstand von Abkommen zwischen dieser und den betreffenden dritten Parteien sein, die nach Artikel 228 ausgehandelt und geschlossen werden.  
Unterabsatz 1 berührt nicht die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, in internationalen Gremien zu verhandeln und internationale Abkommen zu schließen.

#### Art. 130s [Beschlußverfahren; Ausnahmeregelungen]

- (1) Der Rat beschließt gemäß dem Verfahren des Artikels 189c [*Kooperationsverfahren*] und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses über das Tätigwerden der Gemeinschaft zur Erreichung der in Artikel 130r genannten Ziele.
- (2) Abweichend von dem Beschlußverfahren des Absatzes 1 und unbeschadet des Artikels 100a erläßt der Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses einstimmig
  - Vorschriften überwiegend steuerlicher Art,
  - Maßnahmen im Bereich der Raumordnung, der Bodennutzung – mit Ausnahme der Abfallbewirtschaftung und allgemeiner Maßnahmen – sowie der Bewirtschaftung der Wasserressourcen,
  - Maßnahmen, welche die Wahl eines Mitgliedstaates zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung erheblich berühren.Der Rat kann nach dem Verfahren des Unterabsatzes 1 festlegen, in welchen der in diesem Absatz genannten Bereiche mit qualifizierter Mehrheit beschlossen wird.
- (3) Der Rat beschließt gemäß dem Verfahren des Artikels 189b [*Mitentscheidungsverfahren*] und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses in anderen Bereichen allgemeine Aktionsprogramme, in denen die vorrangigen Ziele festgelegt werden.  
Der Rat legt nach Absatz 1 bzw. Absatz 2 die zur Durchführung dieser Programme erforderlichen Maßnahmen fest.
- (4) Unbeschadet bestimmter Maßnahmen gemeinschaftlicher Art tragen die Mitgliedstaaten für die Finanzierung und Durchführung der Umweltpolitik Sorge.
- (5) Sofern eine Maßnahme nach Absatz 1 mit unverhältnismäßig hohen Kosten für die Behörden eines Mitgliedstaates verbunden ist, sieht der Rat unbeschadet des Verursacherprinzips in dem Rechtsakt zur Annahme dieser Maßnahme geeignete Bestimmungen in folgender Form vor:
  - vorübergehende Ausnahmeregelungen und/oder
  - eine finanzielle Unterstützung aus dem Kohäsionsfonds, der nach Artikel 130d bis zum 31. Dezember 1993 zu errichten ist.

#### Art. 130t [Schutzmaßnahmen der Mitgliedstaaten]

Die Schutzmaßnahmen, die aufgrund des Artikels 130s getroffen werden, hindern die einzelnen Mitgliedstaaten nicht daran, verstärkte Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen. Die betreffenden Maßnahmen müssen mit diesem Vertrag vereinbar sein. Sie werden der Kommission notifiziert.

## ANHANG C: ZEITTADEL

|                    |  |
|--------------------|--|
| <b>1990</b>        |  |
| 7. Mai 1990        | Entscheidung des Rates über die Abfallpolitik  |
| Juli 1990          | Start der Arbeiten der DG XI am Richtlinienentwurf                                     |
|                    |  |
| <b>1991</b>        |  |
| 12. April 1991     | 1. offizieller Entwurf der Kommission (outline proposal)                               |
| 30. September 1991 | 2. offizieller Entwurf der Kommission  |
|                    |  |
| <b>1992</b>        |  |
| 15. Juli 1992      | Annahme des Richtlinienvorschlages durch das Kollegium der Kommissare                  |
| 24. August 1992    | Weiterleitung des Richtlinienvorschlages an das Parlament und den Rat                  |
|                    |  |
| <b>1993</b>        |  |
| 08. Juni 1993      | Empfehlung des Umweltausschusses (1. Lesung)   |
| 23. Juni 1993      | Stellungnahme des Parlamentes (1. Lesung)  |
| 09. September 1993 | Geänderter Vorschlag der Kommission  |
| 01. November 1993  | Maastrichter Vertrag (EGV) tritt in Kraft, damit Wechsel zum Mitentscheidungsverfahren |
| 15. Dezember 1993  | Gemeinsamer Standpunkt des Rates (politische Einigung)                                 |
|                    |  |
| <b>1994</b>        |  |
| 07. April 1994     | Empfehlung des Umweltausschusses (2. Lesung)   |
| 04. Mai 1994       | Stellungnahme des Parlamentes (2. Lesung)  |
| 25. Mai 1994       | Geänderter Vorschlag der Kommission  |
| 8./9. Juni 1994    | Verabschiedung der Richtlinie im Rat scheitert   |
| 20. September 1994 | Beginn der Verhandlungen im Vermittlungsausschuss (1. Sitzung)                         |
| 19. Oktober 1994   | Fortführung der Verhandlungen im Vermittlungsausschuss (2. Sitzung)                    |
| 08. November 1994  | Gemeinsamer Entwurf des Vermittlungsausschusses (3. Sitzung)                           |
| 12. Dezember 1994  | Beschlussfassung des Rates   |
| 14. Dezember 1994  | Beschlussfassung des Parlamentes (3. Lesung)   |
| 20. Dezember 1994  | Unterzeichnung der Richtlinie durch Rat und Parlament                                  |

## ANHANG D: ENTWICKLUNG DER RICHTLINIENINHALTE

| Quelle                                  | DG XI  | DG XI   | DG XI   |
|---|--|---|---|
| Datum                                   | 08. Februar 1991   | 12. April 1991  | 30. September 1991  |
| Status                                  | Entwurf (intern)   | Entwurf   | Entwurf   |
| Rechtsgrundlage                         | Art. 100a EWGV (noch mit ?)  | Keine Angabe  | Art. 100a EWGV  |
| Stillstandsklausel                      | Bis 2000:<br>10%-ige Reduzierung des<br>Verpackungsabfalls (Basis<br>1990) | Innerhalb von 5 Jahren:<br>Verpackungsabfall Pro-Kopf auf<br>Niveau 1990 reduzieren | Innerhalb von 10 Jahren:<br>Verpackungsabfall max.<br>150kg/pro Kopf/p.a. (Basis<br>1990) |
| Bindende 5-Jahres Ziele:                | Nein   | Ja  | Ja  |
| • Verwertung                            | Nein   | Min. 90% (nur implizit)   | Mind. 60%   |
| • Stoffliche Verwertung                 | Nein   | Min. 60%  | Mind. 40%   |
| • Stoffliche Verwertung<br>pro Material | Nein   | Nein  | Nein  |
| • Beseitigung                           | Nein   | Max. 10%  | Nein  |
| Bindende 10-Jahres Ziele                | Bis 2000 (alle noch mit ?):  | Nein  | Ja  |
| • Verwertung                            | Nein   | Nein  | Mind. 90%   |
| • Stoffliche Verwertung                 | Min. 50%   | Nein  | Mind. 60%   |
| • Stoffliche Verwertung<br>pro Material | Nein   | Nein  | Nein  |
| • Beseitigung                           | Max. 10%   | Nein  | Max. 10%  |
| Ausnahmeklauseln                        | Nein   | Nein  | Nein  |
| Ökonomische Instrumente                 | Nein   | Ja  | Ja  |
| • Einführungsebene                      |  | Gemeinschaft oder Mitgliedstaat   | Mitgliedstaat   |
| • Ausgestaltung                         |  | Produktabgabe   | Produktabgabe   |
| • Funktion                              |  | Lenkung   | Finanzierung  |

| Quelle                                  | Kommission               | Umweltausschuss                | Europäisches Parlament         |
|---|--------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| Datum                                   | 15. Juli 1992            | 8. Juni 1993                   | 23. Juni 1993                  |
| Status                                  | Kommissionsvorschlag     | Empfehlung                     | Stellungnahme                  |
| Rechtsgrundlage                         | Art. 100a EWGV           | Art. 100a EWGV                 | Art. 100a EWGV                 |
| Stillstandsklausel                      | Nein                     | Nein                           | Nein                           |
| Bindende 5-Jahres Ziele:                | Nein                     | Ja                             | Ja                             |
| • Verwertung                            | Mind. 60% (Zwischenziel) | Mind. 60%                      | Mind. 60%                      |
| • Stoffliche Verwertung                 | Mind. 40% (Zwischenziel) | Mind. 40%                      | Mind. 40%                      |
| • Stoffliche Verwertung<br>pro Material | Mind. 40% (Zwischenziel) | Mind. 40%                      | Mind. 40%                      |
| • Beseitigung                           | Nein                     | Nein                           | Nein                           |
| Bindende 10-Jahres Ziele                | Ja                       | Ja                             | Ja                             |
| • Verwertung                            | Mind. 90%                | Mind. 90%                      | Mind. 90%                      |
| • Stoffliche Verwertung                 | Mind. 60%                | Mind. 60%                      | Mind. 60%                      |
| • Stoffliche Verwertung<br>pro Material | Mind. 60%                | Mind. 60%                      | Mind. 60%                      |
| • Beseitigung                           | Max. 10%                 | Max. 10%                       | Max. 10%                       |
| Ausnahmeklauseln                        | Nein                     | Nach oben                      | Nein                           |
| Ökonomische Instrumente                 | Ja                       | Ja                             | Ja                             |
| • Einführungsebene                      | Mitgliedstaat            | Gemeinschaft und Mitgliedstaat | Gemeinschaft und Mitgliedstaat |
| • Ausgestaltung                         | Offen                    | Offen                          | Offen                          |
| • Funktion                              | Offen                    | Lenkung                        | Lenkung                        |

| Quelle                               | Kommission                      | Rat                           | Umweltausschuss                |
|--------------------------------------|---------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|
| Datum                                | <b>9. September 1993</b>        | <b>15. Dezember 1993</b>      | <b>11. April 1993</b>          |
| Status                               | <b>Geänderter Vorschlag</b>     | <b>Gemeinsamer Standpunkt</b> | <b>Empfehlung</b>              |
| Rechtsgrundlage                      | Art. 100a EWGV                  | Art. 100a EGV                 | Art. 100a EGV                  |
| Stillstandsklausel                   | Nein                            | Nein                          | Nein                           |
| Bindende 5-Jahres Ziele:             | Ja                              | Ja                            | Ja                             |
| • Verwertung                         | Mind. 60%                       | Min.50% - max. 65%            | Mind. 50%                      |
| • Stoffliche Verwertung              | Mind. 40%                       | Min. 25% - max. 45%           | Mind. 25%                      |
| • Stoffliche Verwertung pro Material | Nein                            | Mind. 15%                     | Mind. 25%                      |
| • Beseitigung                        | Nein                            | Nein                          | Nein                           |
| Bindende 10-Jahres Ziele             | Ja                              | Nein, später festzulegen      | Nein, später festzulegen       |
| • Verwertung                         | Mind. 90%                       | Nein                          | Nein                           |
| • Stoffliche Verwertung              | Mind. 60%                       | Nein                          | Nein                           |
| • Stoffliche Verwertung pro Material | Nein                            | Nein                          | Nein                           |
| • Beseitigung                        | Max. 10%                        | Nein                          | Nein                           |
| Ausnahmeklauseln                     | Nein                            | Nach oben + nach unten        | Nach oben + nach unten         |
| Ökonomische Instrumente              | Ja                              | Ja                            | Ja                             |
| • Einführungsebene                   | Gemeinschaft oder Mitgliedstaat | Mitgliedstaat                 | Gemeinschaft und Mitgliedstaat |
| • Ausgestaltung                      | Offen                           | Offen                         | Offen                          |
| • Funktion                           | Lenkung                         | Offen                         | Lenkung                        |

| Quelle                               | Europäisches Parlament         | Kommission                     | Rat und Parlament              |
|--------------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| Datum                                | <b>4. Mai 1994</b>             | <b>25. Mai 1994</b>            | <b>20. Dezember 1994</b>       |
| Status                               | <b>Stellungnahme</b>           | <b>Stellungnahme</b>           | <b>Endgültige Richtlinie</b>   |
| Rechtsgrundlage                      | Art. 100a EGV                  | Art. 100a EGV                  | Art. 100a EGV                  |
| Stillstandsklausel                   | Nein                           | Nein                           | Nein                           |
| Bindende 5-Jahres Ziele:             | Ja                             | Ja                             | Ja                             |
| • Verwertung                         | Min.50% - max. 65%             | Min.50% - max. 65%             | Min.50% - max. 65%             |
| • Stoffliche Verwertung              | Min. 25% - max. 45%            | Min. 25% - max. 45%            | Min. 25% - max. 45%            |
| • Stoffliche Verwertung pro Material | Mind. 15%                      | Mind. 15%                      | Mind. 15%                      |
| • Beseitigung                        | Nein                           | Nein                           | Nein                           |
| Bindende 10-Jahres Ziele             | Nein, später festzulegen       | Nein, später festzulegen       | Nein, später festzulegen       |
| • Verwertung                         | Nein                           | Nein                           | Nein                           |
| • Stoffliche Verwertung              | Nein                           | Nein                           | Nein                           |
| • Stoffliche Verwertung pro Material | Nein                           | Nein                           | Nein                           |
| • Beseitigung                        | Nein                           | Nein                           | Nein                           |
| Ausnahmeklauseln                     | Nach oben + nach unten         | Nach oben + nach unten         | Nach oben + nach unten         |
| Ökonomische Instrumente              | Ja                             | Ja                             | Ja                             |
| • Einführungsebene                   | Gemeinschaft und Mitgliedstaat | Gemeinschaft und Mitgliedstaat | Gemeinschaft und Mitgliedstaat |
| • Ausgestaltung                      | Offen                          | Offen                          | Offen                          |
| • Funktion                           | Lenkung                        | Offen                          | Offen                          |

# LITERATURVERZEICHNIS

## Sekundärliteratur

- Aktion Saubere Schweiz (Hrsg.) (1989):** Abfall und Recycling: Eine Dokumentation der Aktion Saubere Schweiz für Lehrer, Gemeinden und Umweltinteressierte, Zürich.
- Ayres, Robert U. / Kneese, Allen V. (1969):** „Produktion, Verbrauch und Externalitäten“, in: Möller, Hans / Osterkamp, Rigmor / Schneider, Wolfgang (Hrsg.) (1982): Umweltökonomik: Beiträge zur Theorie und Politik, Verlagsgruppe Athenäum, Hain, Scriptor, Hanstein, S. 45 – 67.
- Baccini, Peter / Bader, Hans-Peter (1994):** Regionaler Stoffhaushalt und Abfallwirtschaft, Dübendorf: EAWAG.
- Bartel, Rainer (1994):** „Hauptinstrumente der Umweltpolitik und ihre Wirkungen“, in: Bartel, Rainer / Hackl, Franz (Hrsg.) (1994): Einführung in die Umweltpolitik, München: Vahlen, S. 33 – 60.
- Baumol, William J. / Oates, Wallace E. (1988):** The theory of environmental policy, 2nd edition, Cambridge University Press.
- Behrends, Sylke (2001):** Neue Politische Ökonomie: systematische Darstellung und kritische Beurteilung ihrer Entwicklungslinien, München: Vahlen.
- Benkert, Wolfgang / Bunde, Jürgen (1990):** „Abgaben im Abfallbereich“, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, 3. Jahrgang, Heft 3, S. 280 – 292.
- Benkert, Wolfgang / Bunde, Jürgen / Hansjürgens, Bernd (1990):** Umweltpolitik mit Öko-Steuern?: ökologische und finanzpolitische Bedingungen für neue Umweltabgaben, Marburg: Metropolis-Verlag.
- Bennett, Edward (1990):** „European Commission’s Waste Policy“, in: National Environmental Waste Policy Conference (Report) – held at the House of Lords on 23 April 1990 in London, London: PIRA, S. 23 – 26.
- Beutler, Bengt / Bieber, Roland / Pipkorn, Jörn / Streil, Jochen (2001):** Die Europäische Union. Rechtsordnung und Politik, 5. Aufl., Baden-Baden: Nomos.
- Beutler, Bengt / Bieber, Roland / Pipkorn, Jörn / Streil, Jochen (1993):** Die Europäische Union. Rechtsordnung und Politik, 4. neu überarb. Aufl., Baden-Baden: Nomos.
- Bick, Hartmut (1993): Ökologie:** Grundlagen, terrestrische und aquastische Ökosysteme, angewandte Aspekte, 2., durchgesehene und aktualisierte Auflage, Stuttgart: Gustav Fischer Verlag.
- Bidlingmaier, Werner / Kranert, Martin (1994):** „Abfallvermeidung“, in: Tabasaran, Oktay (Hrsg.) (1994): Abfallwirtschaft, Abfalltechnik: Siedlungsabfälle, Berlin: Ernst, S. 83 – 115.
- Bieber, Roland (1996):** „Struktur und Bedürfnisse des Europäischen Parlamentes“, in: Röttinger, Moritz / Weyringer, Claudia (Hrsg.) (1996): Handbuch der europäischen Integration: Strategie - Struktur - Politik der europäischen Union, 2. neu bearb. Aufl., Wien: Bundesanzeiger, S. 148 – 168.
- Borchardt, Klaus-Dieter (1994):** Das ABC des Gemeinschaftsrechts, 4. Ausgabe, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Borchardt, Klaus-Dieter (1996):** Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union, Heidelberg: C.F. Müller Verlag.
- Borchardt, Klaus-Dieter (1996a):** „Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Gemeinschaften – Rechtsquellen, Rechtshandlungen, Rechtsetzung“, in: Röttinger, Moritz / Weyringer, Claudia (Hrsg.) (1996): Handbuch der europäischen Integration: Strategie – Struktur – Politik der europäischen Union, 2. neu bearb. Aufl., Wien: Bundesanzeiger, S. 72 – 112.
- Boulding, Kenneth E. (1966):** „The Economics of the Coming Spaceship Earth“, in: Jarrett, Henry (Ed.) (1966): Environmental Quality In a Growing Economy, Baltimore: The Johns Hopkins Press, S. 3 – 14.
- Boyron, Sophie (1996):** „Maastricht and the Codcision Procedure: A Success Story“, in: International and Comparative Law Quarterly, Vol. 45, No.2, S. 293 – 318.



- Bradshaw, A. D. (1992):** „Pollution and ecosystems“, in: Bradshaw, A. D. / Southwood, Richard / Warner, Frederick (Ed.) (1992): *The Treatment and Handling of Wastes*, S. 7 – 25.
- Brisson, Inger (1993):** „Packaging waste and the environment: economics and policy“, in: *Resources, Conservation and Recycling*, Vol. 8 (1993), S. 183 - 292.
- Bromley, Daniel W. (1991):** *Environment and Economy: Property Rights and Public Policy*, Oxford: Blackwell.
- Buchanan, James M. / Stubblebine, William C. (1962):** „Externality“, in: *Economica*, Vol. 29, S. 371 – 384.
- Bunde, Jürgen/ Zimmermann, Horst (1988):** „Abfall in ökonomischer Sicht“, in: *Zeitschrift für angewandte Umweltforschung*, 1. Jahrgang, Heft 4, S. 175 – 182.
- BUWAL (Hrsg.) (1990):** *Evaluation Kehrichtsackgebühr*, Schriftenreihe Umwelt Nr. 136: Ökonomie, Bern.
- Cabernard, Bruno (1995):** *Ökologische Abfallpolitik in der Gemeinde. Ökonomische Grundlagen und Instrumente*, Bern: Verlag Paul Haupt.
- Cansier, Dieter (1993):** *Umweltökonomie*, Stuttgart: G. Fischer.
- Caspari, Stefan (1995):** *Die Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft: Eine Analyse am Beispiel der Luftreinhaltepolitik*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Christen, Hans Rudolf (1984):** *Chemie*, Frankfurt a. M.: Verlag Moritz Diesterweg.
- Cini, Michelle (1996):** *The European Commission. Leadership, organisation and culture in the EU administration*, Manchester: Manchester University Press.
- Clemens, Brigitte / Joerges, Bernward (1982):** „Ressourcenschonender Konsum. Sozialwissenschaftliche Aspekte häuslicher Abfallproduktion und -verwendung“, in: Joerges, Bernward (Hrsg.) (1982): *Verbraucherverhalten und Umweltbelastung. Materialien zu einer verbraucherorientierten Umweltpolitik*, Arbeitsberichte des Wissenschaftszentrums Berlin, Internationales Institut für Umwelt und Gesellschaft, Frankfurt: Campus Verlag, S. 41 – 100.
- Club de Bruxelles (1992):** *Packaging in the Single European Market*, study written by the Club de Bruxelles under the direction of Geneviève Renaux.
- Club de Bruxelles (1994):** *Emballage et déchets d’emballages en Europe*, Etude rédigée par le Club de Bruxelles sous la direction de Andy Stern, pour la conférence organisée par le Club de Bruxelles les 10 et 11 octobre 1994.
- Conn, David W. (1977):** „Consumer Product Life Extension in the Context of Materials and Energy Flows“, in: Pearce, D.W. / Walter, Ingo (Ed.) (1977): *Resource Conservation - Social and Economic Dimensions of Recycling*, New York, S. 127 – 144.
- Dashwood, Alan (1995):** „The Role of the Council of the European Union“, in: *Essays in Honour of Henry G. Schermers*, Vol. II, S. 117 – 134.
- Dieckmann, Martin (1994):** *Das Abfallrecht der Europäischen Gemeinschaft. Systematische Darstellung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben für die nationale Rechtsetzung und Rechtspraxis*, Baden – Baden: Nomos Verl. – Ges.
- Diekmann, Andreas / Preisendörfer, Peter (1991):** „Umweltbewusstsein, ökonomische Anreize und Umweltverhalten“, in: *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie*, Vol. 17, Nr. 1, Heft 2 (1991), S. 207 – 231.
- Docksey, Christopher / Williams, Karen (1997):** „The European Commission and the execution of Community policy“, in: Edwards, Geoffrey / Spence, David (eds.) (1997): *The European Commission*, 2nd edition, London: Cartermill Publishing, S. 125 – 154.
- Donnelley, Martin / Ritchie, Ella (1997):** „The College of Commissioners and their Cabinets“, in: Edwards, Geoffrey / Spence, David (eds.) (1997): *The European Commission*, 2nd edition, London: Cartermill Publishing, S. 33 – 67.
- Ebert, Thorsten (1991):** *Ökonomische Steuerungsinstrumente in der Abfallpolitik. Vorschlag für die Einführung einer Abfallabgabe*, Institut für ökologische Wirtschaftsforschung, Diskussionspapier 2/91, Wien.
- Ebert, Werner (1993):** *Umweltpolitischer Informationsbedarf in der Abfallwirtschaft*, Frankfurt am Main: Verlag Peter Lang.

- Eder, Günter (1983):** Einflußgrößenuntersuchung zum Abfallverhalten privater Haushalte. Eine Studie im Rahmen der „Bundesweiten Hausmüllanalyse 1979/80“, Berlin 1983.
- Edwards, Geoffrey (1996):** „National sovereignty vs integration? The Council of Ministers“, in: Richardson, Jeremy J. (ed.) (1996): European Union. Power and policy-making, London: Routledge, S. 127 – 147.
- Eichele, G. (1989):** „Entropie und Abfallwirtschaft“, in: Müll und Abfall, 21. Jahrgang, S. 330 – 332.
- Eichenberger, Peter (1993):** „Abfall und Abwasser“: Frey, René / Staehelin-Witt, Elke / Blöchliger, Hansjörg (Hrsg.) (1993): Mit Ökonomie zur Ökologie: Analyse und Lösungen des Umweltproblems aus ökonomischer Sicht, 2., überarb. und erg. Aufl., Basel: Schäffer-Poeschel, S. 281 – 300.
- Eifert, Martin / Figge, Peter (1995):** „Produktbezogener Umweltschutz durch (ökologische) Produktkennzeichnung?“, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, 8. Jahrgang, Heft 3, S. 360 – 372.
- Emmert, Frank (1996):** Europarecht, München: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung.
- Endres, Alfred (1985):** Umwelt- und Ressourcenökonomie, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Endres, Alfred (1994):** Umweltökonomie, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Endres, Alfred (1994a):** „Umweltzertifikate: Eine marktwirtschaftliche Alternative im Widerstreit“, in: Endres, Alfred / Rehbinder, Eckard / Schwarze, Reimund (1994): Umweltzertifikate und Kompensationslösungen aus ökonomischer und juristischer Sicht, Bonn: Economica Verlag, S. 1 – 27.
- Endres, Alfred / Querner, Immo (1993):** Die Ökonomie natürlicher Ressourcen. Eine Einführung, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Epiney, Astrid (1997):** Umweltrecht in der Europäischen Union, Köln: Heymanns.
- Ethridge, Don (1973):** „The Inclusion of Wastes in the Theory of the Firm“, in: Journal of Political Economy, Chicago, Vol. 81 (1973), S. 1430ff.
- European Union Press Release (1993):** EP Adopts Vertemati Report on Packaging, June 4, 1993.
- Ewringmann, Dieter / Schafhausen, Franzjosef (1985):** Abgaben als ökonomischer Hebel in der Umweltpolitik. – Ein Vergleich von 75 praktizierten oder erwogenen Abgabenlösungen im In- und Ausland -, Umweltbundesamt (Hrsg.): Berichte des Umweltbundesamtes 8/85, Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Faber, Malte / Stephan, Gunter/Michaelis, Peter (1989):** Umdenken in der Abfallwirtschaft: Vermeiden, Verwerten, Beseitigen, 2. überarb. und ergänzte Aufl., Berlin: Springer Verlag.
- Falbe, Jürgen / Regitz, Manfred (Hrsg.) (1991):** Römp- Chemie-Lexikon, 9. erw. u. neubearb. Aufl., Stuttgart: Georg Thieme Verlag.
- Feess, Eberhard (1995):** Umweltökonomie und Umweltpolitik, München: Vahlen.
- Feess-Dörr, Eberhard / Steger, Ulrich / Weihrauch, Peter (1991):** Muß Verpackung Abfall sein? Strategien zur Reduktion der Umweltbelastungen durch Einwegverpackungen, Wiesbaden: Gabler.
- Foster, Nigel (1994):** „European Communities: Institutional and jurisdictional questions - The new Conciliation Committee under Article 189b EC“, in: European Law Review, Vol. 19, S. 185 – 194.
- Frey, Bruno / Kirchgässner, Gebhard (1994):** Demokratische Wirtschaftspolitik: Theorie und Anwendung, 2., völlig neubearb. Aufl., München: Vahlen.
- Frey, René (1993):** „Strategien und Instrumente“, in: Frey, René / Staehelin-Witt, Elke / Blöchliger, Hansjörg (Hrsg.) (1993): Mit Ökonomie zur Ökologie: Analyse und Lösungen des Umweltproblems aus ökonomischer Sicht, 2., überarb. und erg. Aufl., Basel: Schäffer-Poeschel, S. 67 – 110.
- Fritsch, Michael / Wein, Thomas / Ewers, Hans-Jürgen (1993):** Marktversagen und Wirtschaftspolitik: mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns, München: Vahlen.
- Gardner, James N. (1991):** Effective Lobbying in the European Community, Deventer: Kluwer Law and Taxation Publishers.

- Gawel, Erik (1995):** Ökologisch orientierte Entsorgungsgebühren. Ökonomische Analyse von Abfall- und Abwassergebühren als Mittel kommunaler Umweltpolitik, Beiträge zur Umweltgestaltung, Band A 134, Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Georgescu-Roegen, Nicholas (1974):** „Was geschieht mit der Materie im Wirtschaftsprozess“, in: Recycling: Lösung der Umweltkrise, Publikation des Gottlieb-Duttweiler-Instituts: Brennpunkte, Band 2, Zürich: Verlag Ex libris, S. 17 – 28.
- Goethem, Anne van (1993):** Packaging Waste: The Regulatory Framework in the Twelve EU Member States, Features from europe environment.
- González Sánchez, Enrique (1992):** „La négociation des décisions communautaires par les fonctionnaires nationaux: les groupes de travail du Conseil“, in: Revue française d'administration publique, No. 63, S. 391 – 399.
- Grunwald, Jürgen (1996):** „Die EG als Rechtsgemeinschaft“, in: Röttinger, Moritz / Weyringer, Claudia (Hrsg.) (1996): Handbuch der europäischen Integration: Strategie – Struktur – Politik der europäischen Union, 2. neu bearb. Aufl., Wien: Bundesanzeiger, S. 43 – 71.
- Haber, Wolfgang (1993):** „Umweltschutz als Verantwortung der privaten Haushalte“, in: Gräbe, Sylvia (Hrsg.) (1993): Private Haushalte im Spannungsfeld von Ökologie und Ökonomie, Frankfurt a.M.: Campus-Verlag, S. 11 – 29.
- Hagengut, Christina (1993):** Europäische Verpackungspolitik. Vermeidung und Verminderung von Verpackungsabfall in Europa, INTEC GmbH, Meckenheimer Allee 162, 53115 Bonn.
- Hammann, Peter / Palupski, Rainer (1991):** „Vermarktung von Produktionsabfällen“, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, 4. Jahrgang, Heft 3, 256 – 266.
- Hammann, Peter / Palupski, Rainer (1993):** „Abfallverwertung im industriell-gewerblichen Bereich: Unternehmer und Abfall“, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1993): Aspekte einer raum- und umweltverträglichen Abfallentsorgung, Forschungs- und Sitzungsbericht: Teil 2, Band 196, S. 51 – 61.
- Hannequart, Jean-Pierre / Lambert, Karine (1996):** Packaging Europe. Directive standing up transposition into 15 national laws, Brussels Institute for Management of the Environment.
- Hansjürgens, Bernd / Fromm, Oliver (1994):** „Erfolgsbedingungen von Zertifikatslösungen in der Umweltpolitik – am Beispiel der Novelle des US – Clean Air Act von 1990“, in: Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht, 17. Jahrgang, Heft 3, S. 251 – 266.
- Hansmeyer, Karl-Heinrich (1987):** „Abgaben und steuerliche Instrumente der Umweltpolitik – Wirkungsweise, Erfahrungen, Möglichkeiten“ in: Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht, 10. Jahrgang, Heft 3, S. 251 – 266.
- Hayes-Renshaw, Fiona / Wallace, Helen (1995):** „Executive power in the European Union: the functions and limits of the Council of Ministers“, in: Journal of European Public Policy, December 1995, S. 559 – 582.
- Hecht, Dieter (1988):** Ökonomische Aspekte der Abfallwirtschaft, RUFUS.
- Hecht, Dieter (1991):** Möglichkeiten und Grenzen der Steuerung von Rückstandsmaterialien über den Abfallbeseitigungspreis, Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung Essen, Heft 51, Berlin: Duncker & Humblot.
- Hecht, Dieter / Werbeck, Nicola (1995):** „Rücknahmeverpflichtungen als Instrument der Abfallwirtschaft – eine ökonomische Analyse am Beispiel des Dualen Systems Deutschland, in: Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht, 18. Jahrgang, Heft 1, S. 49 – 79.
- Heller, Peter W. (1989):** Das Problem der Umweltbelastung in der ökonomischen Theorie, Frankfurt/Main: Campus Verlag.
- Hensel, Joachim (1996):** Die Umweltpolitik der Europäischen Union im Wandel, Sinzheim: Pro Universitate Verl.
- Herder (Hrsg.) (1979):** Herder Lexikon Physik, 5. Aufl., Freiburg: Verlag Herder.
- Hey, Christian / Brendle, Uwe (1994):** Umweltverbände und EG. Strategien, politische Kulturen und Organisationsformen, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Holm-Müller, Karin (1993):** „Neudefinition von Eigentumstiteln zur Lösung umweltpolitischer Probleme – Die Rücknahmeverpflichtung im deutschen Abfallgesetz“, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 212, S. 481 – 496.

- Hummer, Waldemar / Simma, Bruno / Vedder, Christoph / Emmert, Frank (1994):** Europarecht in Fällen, 2., neubearb. und erw. Aufl., Baden-Baden: Nomos Verl. – Ges.
- Jachtenfuchs, Markus / Hey, Christian / Strübel, Michael (1993):** „Umweltpolitik in der Europäischen Gemeinschaft“, in: Prittwitz, Volker von (Hrsg.) (1993): Umweltpolitik als Modernisierungsprozeß. Politikwissenschaftliche Umweltforschung und -lehre in der Bundesrepublik, Opladen: Leske + Budrich, S. 137 – 162.
- Jacobs, Francis / Corbett, Richard / Shackleton, Michael (1992):** The European Parliament, 2<sup>nd</sup> edition, London: Longman Group.
- Jarre, Jan (1993):** „Belohnungen: ein noch zu entdeckendes Instrument zur umweltbezogenen Verhaltensbeeinflussung privater Haushalte“, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, 6. Jahrgang, Heft 4, S. 459 – 474.
- Jeitziner, Bruno / Kleinewefers, Henner (1994):** Dualismus, Pluralismus oder Monoismus der Steuerungssysteme?, Fribourg, Seminar für Wirtschafts- und Sozialpolitik, Universität Fribourg.
- Johnson, Stanley P. / Corcelle, Guy (1995):** The environmental policy of the European Communities, second edition, London: Kluwer Law International.
- Judge, David (1993):** „Predestined To Save the Earth: The Environment Committee of the European Parliament“, in: Judge, David (ed.) (1993): Green Dimension for the European Community: Political Issues and Processes, Frank Cass, S. 186 – 212.
- Judge, David (ed.) (1993):** Green Dimension for the European Community: Political Issues and Processes, Frank Cass.
- Kassim, Hussein / Wright, Vincent (1991):** „The Role of National Administrations in the Decision-Making Processes of the European Community“, in: Rivista trimestrale di diritto pubblico, No. 3, S. 832 – 850.
- Keene, Alistair (1997):** „Coreper plays leading role in EU decision-making“, in: European Dialogue, September-October 1997, No. 5, S. 10 – 11.
- Kemper, Manfred (1993):** Das Umweltproblem in der Marktwirtschaft. Wirtschaftstheoretische Grundlagen und vergleichende Analyse umweltpolitischer Instrumente in der Luftreinhalte- und Gewässerschutzpolitik, Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 390, 2. unveränd. Aufl., Berlin: Duncker & Humblot.
- Kirchgässner, Gebhard (1991):** Homo oeconomicus: das ökonomische Modell individuellen Verhaltens und seine Anwendung in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Tübingen: Mohr.
- Kirchner, Emil Joseph (1992):** Decision-making in the European community: the council presidency and European integration, Manchester: Manchester University Press.
- Kirsch, Guy (1997):** Neue Politische Ökonomie, 4. überarb. und erw. Aufl., Düsseldorf: Werner.
- Kleinaltenkamp, Michael (1985):** Recycling – Strategien. Wege zur wirtschaftlichen Verwertung von Rückständen aus absatz- und beschaffungswirtschaftlicher Sicht, Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Kleinewefers, Henner (1991):** „Verbände und Demokratie“, in: Schweizer Monatshefte, Juni 1991, Heft 6, 71. Jahrgang, S. 459 – 473.
- Klötzli, Frank A. (1993):** Ökosysteme: Aufbau, Funktionen, Störungen, 3. durchges. und erg. Aufl., Stuttgart: Gustav Fischer Verlag.
- Knaap, Peter van der (1996):** „Government by Committee: Legal Typology, Quantitative Assessment and Institutional Repercussions of Committees in the European Union“, in: Pedler, Robin H. / Schaefer, Guenther F. (eds.) (1996): Shaping European Law and Policy: The Role of Committees and Comitology in the Political Process, European Institute of Public Administration, S. 83 – 116.
- Knüppel, Hartmut (1989):** Umweltpolitische Instrumente: Analyse der Bewertungskriterien und Aspekte der Bewertung, Friedrich-Naumann-Stiftung: Wissenschaftliche Reihe, Baden-Baden: Nomos.
- Krämer, Ludwig (1996):** „Umweltpolitik“, in: Röttinger, Moritz / Weyringer, Claudia (Hrsg.) (1996): Handbuch der europäischen Integration: Strategie – Struktur – Politik der europäischen Union, 2. neu bearb. Aufl., Wien: Bundesanzeiger, S. 884 – 916.

- Kühner, Hubertus (1997):** Rechtsetzung in der Gemeinschaft. Die Verfahren nach Art. 189 b und Art. 189 c EGV, Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag.
- La Filière de l'Environnement (1993):** Actualités Européennes, Avril 1993 – No. 14, S. 7.
- Läuffer, Thomas (1994):** „Haushaltspolitik“, Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.) (1994): Europa von A – Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Institut für Europäische Politik, 3. Auflage, S. 227 – 236.
- Lévêque, François (1996):** „The European fabric of environmental regulations“, in: Lévêque, François (ed.) (1996): Environmental Policy in Europe. Industry, Competition and the Policy Process, Cheltenham: Edward Elgar, S. 9 – 30.
- Lifset, Reid J. (1994):** „Take it Back: Extended Producer Responsibility as a Form of Incentive – based Environmental Policy“, in: Air & Waste Management Association (ed.) (1994): New Partnership: Economic Incentives for Environmental Management, Pittsburgh, S. 298 – 313.
- Looß, Anneliese / Katz, Christine (1995):** Abfallvermeidung. Strategien, Instrumente und Bewertungskriterien, Abfallwirtschaft in Forschung und Praxis, Bd. 81, Berlin: Erich Schmidt.
- Luckenbach, Helga (1986):** Theoretische Grundlagen der Wirtschaftspolitik, München: Vahlen.
- Maier-Rigaud, Gerhard (1994):** Umweltpolitik mit Mengen und Märkten: Lizenzen als konstituierendes Element einer ökologischen Marktwirtschaft, Ökologie und Wirtschaftsforschung, Band 12, Marburg: Metropolis-Verlag.
- Majone, Giandomenico (1996):** „The European Commission as regulator“, in: Majone, Giandomenico (ed.) (1996): Regulating Europe, London: Routledge, S. 61 – 79.
- Mark, Michael van (1993):** „Zu den Wirkungsmechanismen von Lenkungsabgaben in der Abfallwirtschaft“, in: Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht, 16. Jahrgang, Heft 2, S. 137 – 157.
- Mattoo, Aaditya / Singh, Harsha V. (1994):** „Eco-Labeling: Policy Considerations“, in: Kyklos, Vol. 47, S. 53 – 65.
- Mazey, Sonia / Richardson, Jeremy (1997):** „The Commission and the lobby“, in: Edwards, Geoffrey / Spence, David (eds.) (1997): The European Commission, 2<sup>nd</sup> edition, London: Cartermill Publishing, S. 178 – 212.
- McCarthy, James E. (1991):** „Environmental Regulation of Packaging in OECD countries“, in: Packaging and the Environment – Policies, Strategies and Instruments, Invitational Expert Seminar Trolleholm Castle, Sweden, February 7-8, 1991, arranged by The Department of Industrial Environmental Economics, Lund University in the framework of the UNEP/IEO Cleaner Production Programme, S. 1 – 18.
- McCormick, John (2001):** Environmental Policy in the European Union, New York: Palgrave.
- Mentler, Michael (1996):** Der Ausschuß der Ständigen Vertreter bei den Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Meyer, Sigrid (1996):** Ökonomische Theorie der Umweltpolitik. Der Erklärungswert der Neuen Politischen Ökonomie für umweltpolitische Entscheidungsprozesse, Bergisch Gladbach; Köln: Eul.
- Michaelis, Peter (1993):** Ökonomische Aspekte der Abfallgesetzgebung, Kieler Studien 254, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Hrsg. Horst Siebert Tübingen: Mohr.
- Michaelis, Peter (1996):** Ökonomische Instrumente in der Umweltpolitik: eine anwendungsorientierte Einführung, Heidelberg: Physica – Verl.
- Ministerium für Umwelt Baden-Württemberg (Hrsg.) (1991):** Vermeidung von Abfällen im Bereich der Produkte: Vertiefungsstudie zur Langlebigkeit und zum Materialrecycling“, Schlussbericht vom Institut für Produktdauer-Forschung, Genf, Ministerium für Umwelt Baden-Württemberg, Heft 11.
- Mishan, E.J. (1971):** „The Postwar Literature on Externalities: An Interpretative Essay“, in: Journal of Economic Literature, 9 (1971), S. 1 – 28.
- Noeke, Josef (1991):** „Ökologisches Marketing“ in der kommunalen Abfallwirtschaft: Marketinginstrumente zur Vermeidung und Verminderung von Abfällen, Abfallwirtschaft in Forschung und Praxis, Band 42, Berlin: Erich Schmidt.

- North, Douglass C. (1992):** Institution, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung, Tübingen: Mohr.
- Odum, Eugene P. (1980):** Ökologie, Grundbegriffe, Verknüpfungen, Perspektiven. Brücke zwischen den Natur- und Sozialwissenschaften, 4. völlig Neubearb. Aufl., München: BLV-Verlagsges.
- OECD (1981):** Economic Instruments in Solid Waste Management, OECD Paris.
- OECD (1991):** Environmental Policy: How to Apply Economic Instruments, OECD Paris.
- OECD (1995):** Environment Principles and Concepts, OECD Working Papers, Vol. III, No. 84, Paris.
- Oechler, Andrea (1993):** „Müllmengenorientierte Gebührensysteme. Neuorientierung in der kommunalen Abfallentsorgung“, in: Müll und Abfall, Heft 5, S. 312 – 316.
- Palme, Christoph E. (1992):** Nationale Umweltpolitik in der EG: zur Rolle des Art. 100a IV im Rahmen einer europäischen Umweltgemeinschaft, Tübinger Schriften zum internationalen und europäischen Recht, Bd. 27, Berlin: Duncker & Humblot.
- Pearce, David W. / Turner, R. Kerry (1990):** Economics of Natural Resources and the Environment, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Pech, Susanne (1994):** „Umweltpolitik in der Europäischen Union“, in: Bartel, Rainer / Hackl, Franz (1994): Einführung in die Umweltpolitik, München: Vahlen, S. 243 – 264.
- Porter, Martin (1995):** Interest Groups, Advocacy Coalitions and the EC Environmental Policy Process: A Policy Network Analysis of the Packaging and Packaging Waste Directive.
- Preuss, Sigrun (1993):** „Umweltbewusstsein und Alltagshandeln“, in: Gräbe, Sylvia (Hrsg.): Private Haushalte im Spannungsfeld von Ökologie und Ökonomie, Frankfurt am Main: Campus Verlag, S. 93 – 103.
- Reiche, Jochen (1992):** „Handlungsbedarf in der Abfallwirtschaft nach Wegfall der Binnengrenzen“, in: Müll und Abfall, Heft 5, S. 332 – 340.
- Renner, Günter (1992):** „Wirtschaft und Politik: der gemeinsame Markt“, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.) (1992): Informationen zur politischen Bildung: Die Europäische Gemeinschaft, Band 213, Bonn, S. 8 – 27.
- Rentz, Henning / Weiland, Raimund (1993):** „Preise versus Mengen? – Wege aus dem Abfalldilemma –“, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, 6. Jahrgang, Heft 2, S. 223 – 234.
- Reuters News Service (1994):** EP needs sophisticated approach to packaging waste – Collins, Brussels: 14 March 1994.
- Reuters News Service (1994a):** Packaging Directive ready for second reading in May, Brussels: 7 April 1994.
- Riebel, Paul (1979):** „Kuppelproduktion“, in: Kern, Werner (Hrsg.) (1979): Handwörterbuch der Produktionswirtschaft, Stuttgart: Poeschel Verlag, S. 1010 – 1022.
- Röttinger, Moritz (1996):** „Organisation und Arbeitsweise der Kommission“, in: Röttinger, Moritz / Weyringer, Claudia (Hrsg.) (1996): Handbuch der europäischen Integration: Strategie - Struktur - Politik der europäischen Union, 2. neu bearb. Aufl., Wien: Bundesanzeiger, S. 113 – 133.
- Rucht, Dieter (1995):** „'Think globally, act locally'? Needs, forms and problems of cross-national cooperation among environmental groups“, in: Liefverink, J.D. / Lowe, P.D. / Mol, A.P.J. (eds.) (1995): European Integration and Environmental Policy, Chichester: John Wiley & Sons, S. 75 – 95.
- Runge, Martin (1989):** Müllvermeidung: Möglichkeiten der Müllvermeidung auf ordnungspolitischen Wege – dargestellt am Beispiel von Verpackungsmüll, München: Kyrill & Method – Verlag.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (1991):** Sondergutachten des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen vom September 1990 „Abfallwirtschaft“, Deutscher Bundestag 11. Wahlperiode, Drucksache 11/8493.
- Sandhövel, Armin (1994):** Marktorientierte Instrumente der Umweltpolitik. Die Durchsetzbarkeit von Mengen- und Preislösungen am Beispiel der Abfallwirtschaft, Studien zur Sozialwissenschaft, Band 147, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Sbragia, Alberta (1996):** „Environmental Policy: The 'Push-Pull' of Policy Making“, in: Wallace, Helen / Wallace, William (eds.) (1996): Policy-Making in the European Union, Oxford: Oxford University Press, S. 235 – 255.

- Scheffold, Karlheinz (1995):** „Wege zur Gebührengerechtigkeit“, in: AbfallwirtschaftsJournal, 7. Jahrgang (1995), Nr. 4, S. 226 – 231.
- Schemann, Christian (1996):** Abfallwirtschaft und “Sustainability“: Möglichkeiten und Grenzen der Gewährleistung eines langfristig – tragfähigen Ressourcenverbrauchs durch den Einsatz abfallpolitischer Instrumente, Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Schendelen, M.P.C.M. van (1996):** „’The Council Decides’: Does the Council Decide?“, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 34, No. 4, S. 531 – 548.
- Schenkel, Werner (1991):** „Pfänder und Rücknahmeverpflichtungen – die Politik des Bundesministers für Umwelt. Eine Erläuterung.“, in: Weizsäcker, Ernst U. (Hrsg.) (1991): Weniger Abfall – Gute Entsorgung. Konflikte um den Hausmüll, Karlsruhe: Verlag C.F. Müller, S. 82 – 89.
- Schenkel, Werner / Faulstich, Martin (1993):** „Strategien und Instrumente zur Abfallvermeidung“, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1993): Aspekte einer raum- und umweltverträglichen Abfallentsorgung, Forschungs- und Sitzungsbericht: Teil 2, Band 196, S. 12 – 50.
- Schloh, Bernhard (1996):** „Aufgaben und Funktion des Rates“, in: Röttinger, Moritz / Weyringer, Claudia (Hrsg.) (1996): Handbuch der europäischen Integration: Strategie - Struktur - Politik der europäischen Union, 2. neu bearb. Aufl., Wien: Bundesanzeiger, S. 134 – 147.
- Schmidtchen, Dieter (1980):** „Theorie der Kuppelproduktion nebst einer Anwendung auf den Umweltschutz (I)“, in: WISU, Heft 6, S. 287 – 290.
- Schmuck, Otto (1994):** „Europäisches Parlament“, in: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.) (1994): Europa von A - Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Institut für Europäische Politik, 3. Auflage, S. 186 – 193.
- Schmuck, Otto (1994a):** „Europäische Parteienzusammenschlüsse“, in: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.) (1994): Europa von A - Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Institut für Europäische Politik, 3. Auflage, S. 162 – 165.
- Schmutzler, A. (1992):** „Konsumgüterabfälle aus ökonomischer Sicht“, in: Thermische Behandlung von Konsumgüterreststoffen am Beispiel der Altfahrzeugverwertung, VDI-Bericht 967, Düsseldorf, S. 1 – 17.
- Schuldt, Nicola (1993):** „Möglichkeiten und Grenzen von Abgaben im Bereich der Siedlungsabfälle“, in: Zimmermann, Horst (Hrsg.) (1993): Umweltabgaben: Grundsatzfragen und abfallwirtschaftliche Anwendung, Reihe: Studien zum Umweltstaat, Bonn: Economica Verlag, S. 98 – 137.
- Schumann, Jochen (1992):** Grundzüge der mikroökonomischen Theorie, 6. Aufl., Berlin: Springer Verlag.
- Siebert, Horst (1976):** Analyse der Instrumente der Umweltpolitik, Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Band 80, Göttingen: Otto Schwartz.
- Siebert, Horst (1978):** Ökonomische Theorie der Umwelt, Tübingen: Mohr.
- Siegler, Heinz-Jürgen (1993):** Ökonomische Beurteilung des Recycling im Rahmen der Abfallwirtschaft, Frankfurt am Main: Verlag Peter Lang.
- Skumatz, Lisa A. (1994):** „Pay as you throw: variable rate incentives in solid waste management“, in: Air & Waste Management Association (ed.) (1994): New Partnership: Economic Incentives for Environmental Management, Pittsburgh, S. 277 – 288.
- Spence, David (1994):** „Structure, functions and procedures in the Commission“, in: Edwards, Geoffrey / Spence, David (eds.) (1994): The European Commission, London: Cartermill Publishing, S. 97 – 116.
- Spence, David (1997):** „Staff and personnel policy in the Commission“, in: Edwards, Geoffrey / Spence, David (eds.) (1997): The European Commission, 2nd edition, London: Cartermill Publishing, S. 68 – 102.
- Spence, David (1997a):** „Structure, functions and procedures in the Commission“, in: Edwards, Geoffrey / Spence, David (eds.) (1997): The European Commission, 2nd edition, London: Cartermill Publishing, S. 102 – 124.

- Spies, Rainer (1994):** „Der „Grüne Punkt“ als ökonomisches Instrument in der Abfallwirtschaftspolitik“, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, 7. Jahrgang, Heft 3, S. 309 – 321.
- Stahel, Walter R. (1992):** „Langlebigkeit als Strategie der Verpackungs-Abfallvermeidung“, in: Golding, Andreas / Fußer, Andreas (Hrsg.) (1992): Verpackungen. Umweltbelastungen und Strategien zur Vermeidung, Karlsruhe: C.F. Müller, S. 135 – 152.
- Stehling, Frank (1996):** „Umweltpolitik der Europäischen Union“, in: Stehling, Frank / Stadelhofer, Carmen (Hrsg.) (1996): Die Europäische Union: Entwicklung – Aktuelle Probleme – Perspektiven, Bielefeld: Kleine, S. 104 – 124.
- Stephan, Gunter (1992):** „Ökologisch-orientierte Wirtschaftsforschung heute: Was kann ein entropie-theoretischer Ansatz leisten?“, in: Beckenbach, Frank (Hrsg.) (1992): Die ökologische Herausforderung für die ökonomische Theorie, Publikation des Instituts für Ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW), Marburg: Metropolis Verlag, S. 323 – 340.
- Strebel, Heinz (1978):** „Industriebetriebliche Abfallwirtschaft im Spannungsfeld ökonomischer und ökologischer Ziele“, Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, 30. Jahrgang, S. 844 – 854.
- Stumm, Werner / Davis, Joan (1974):** „Kann Recycling die Umweltbeeinträchtigung vermindern?“, in: Recycling: Lösung der Umweltkrise, Publikation des Gottlieb-Duttweiler-Instituts: Brennpunkte, Band 2, Zürich: Verlag Ex libris, S. 29 – 40.
- Sutter, Hans (1991):** Vermeidung und Verwertung von Sonderabfällen. Grundlagen, Verfahren, Entwicklungstendenzen, Abfallwirtschaft in Forschung und Praxis, Band 17, 3. überarb. Aufl., Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Tabasaran, Oktay (Hrsg.) (1994):** Abfallwirtschaft, Abfalltechnik: Siedlungsabfälle, Berlin: Ernst.
- Tiebler, Petra (1992):** „Umweltstandards im Konsumentenverhalten“, in: Steger, Ulrich (Hrsg.) (1992): Handbuch des Umweltmanagements. Anforderungs- und Leistungsprofile von Unternehmen und Gesellschaft, München: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, S. 183 – 206.
- Tietenberg, Tom (1996):** Environmental and Natural Resource Economics, 4th edition, New York: Harper Collins College Publishers.
- Turner, R. Kerry (1995):** „Waste Management“, in: Folmer, Henk / Gabel, H. Landis / Opschoor, Hans (ed.) (1995): Principles of Environmental and Resource Economics. A Guide for Students and Decision-Makers, Aldershot: Edward Elgar, S. 440 – 466.
- Turner, R. Kerry / Pearce, David (1994):** „The Role of Economic Instruments in Solid Waste Management Policy“, in: Opschoor, Hans / Turner, Kerry R. (eds.) (1994): Economic Incentives and Environmental Policies, Kluwer Academic Publishers, S. 251 – 273.
- Umweltbundesamt (Hrsg.) (1993):** Was Sie schon immer über Abfall und Umwelt wissen wollten, 3., überarb. Aufl., Stuttgart: Kohlhammer.
- Urff, Winfried von (1994):** „Europäische Einigung im historischen Überblick“, in: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.) (1994): Europa von A - Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Institut für Europäische Politik, 3. Auflage, S. 9 – 62.
- Usher, John A. (1997):** „The Commission and the law“, in: Edwards, Geoffrey / Spence, David (eds.) (1997): The European Commission, 2nd edition, London: Cartermill Publishing, S. 155 – 177.
- Vieler, Alexander (1986):** Interessen, Gruppen und Demokratie: eine sozialökonomische Untersuchung über den Einfluß von Interessenverbänden auf wirtschaftspolitische Entscheidungen, Tübingen: Mohr
- Wallace, Helen (1985):** „The Presidency of the Council of Ministers of the European Community: Tasks and Evolution“, in: Nuallain, Collom O. (ed.) (1985): The Presidency of the European Council of ministers, European Institute of Public Administration: Washington, S. 1 – 22.
- Weber, Rudolf (1994):** Abfallwirtschaft: Vermeidung, Verwertung, Entsorgung, Vaduz: Olynthus-Verlag.
- Weck-Hanneman, Hannelore (1994):** „Die politische Ökonomie der Umweltpolitik“, in: Bartel, Rainer / Hackl, Franz (Hrsg.) (1994): Einführung in die Umweltpolitik, München: Vahlen, S. 101 – 117.
- Weiland, Raimund (1992):** „Gesetz der Entropie“, in: WiSt, Heft 9, September 1992, S. 458 – 460.



- Weiland, Raimund (1993):** „Der Abfallbegriff. Eine vergleichende Analyse rechtswissenschaftlicher und wirtschaftswissenschaftlicher Vorstellungen zum Begriff des Abfalls“, in: Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht, 16. Jahrgang, Heft 2, S. 113 – 136.
- Weiland, Raimund (1994):** „Automobilrecycling in einer Kreislaufwirtschaft – einige Aspekte zur praktischen Umsetzung einer Rücknahme- und Entsorgungspflicht“, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 43. Jahrgang, Heft 2, S. 199 – 224.
- Weimann, Joachim (1991):** Umweltökonomik: Eine theorieorientierte Einführung, 2. verbesserte Auflage, Berlin: Springer-Verlag.
- Weindl, Josef (1996):** Europäische Gemeinschaft: institutionelles System, Binnenmarkt sowie Wirtschafts- und Währungsunion auf der Grundlage des Maastrichter Vertrages, 3., durchges. Aufl., München: Oldenbourg.
- Wessels, Wolfgang (1996):** „Europäische Union: Entwicklung eines politischen Systems“, in: Ohr, Renate (Hrsg.) (1996): Europäische Integration, Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer GmbH, S. 19 – 45.
- Westlake, Martin (1994):** A modern Guide to the European Parliament, London: Pinter Publishers.
- Wicke, Lutz (1977):** Rückzahlbare Umweltabgabe im Abfallwirtschaftsbereich: Ein neues umweltpolitisches Instrument, Abfallwirtschaft in Forschung und Praxis: Band 4, Bielefeld: Erich Schmidt Verlag.
- Wicke, Lutz (1993):** Umweltökonomie: eine praxisorientierte Einführung, 4., überarb., erw. und aktualisierte Aufl., München: Vahlen.
- Wild, Max (1992):** „Weißblech-Recycling im allgemeinen und im Dualen System“, in: Was bringt der „Grüne Punkt“ für die Umwelt?, Dokumentation der Fachtagung „Perspektiven der Verwertung und Vermeidung von Verpackungen“ vom 20.03.1992, Hannover, Seite 29 – 34.
- Wilkinson, David (2002):** „Maastricht and the Environment: The Implications for the EC's Environment Policy of the Treaty on European Union“, in: Jordan, Andrew (ed.) (2002): Environmental Policy in the European Union: Actors, Institutions and Processes, London: Earthscan, S. 37 – 52.
- Woll, Artur (1987):** Allgemeine Volkswirtschaftslehre, 9. überarb. u. erg. Aufl., München: Vahlen.
- Wurzel, Rüdiger K. W. (1996):** „What Role Can the Presidency Play in Co-ordinating European Union Environmental Policy-making? An Anglo-German Comparison“, in: European Environmental Law Review, March 1996, S. 74 – 79.
- Zimmermann, Horst (1993):** „Abfallwirtschaftliche „Philosophien“ mit und ohne Rückgriff auf Entropie“, in: Zimmermann, Horst (Hrsg.) (1993): Umweltabgaben: Grundsatzfragen und abfallwirtschaftliche Anwendung, Reihe: Studien zum Umweltstaat, Bonn: Economica Verlag, S. 72 – 97.
- Zimmermann, Horst (1993a):** „Zur Steuerung des Abfallaufkommens durch Umweltabgaben. Grundsatzfragen sowie regionale und föderative Aspekte“, in: Akademie für Rauforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.) (1993): Aspekte einer raum- und umweltverträglichen Abfallentsorgung, Forschungs- und Sitzungsbericht: Teil 1, Band 195, S. 138 – 165.
- Zimmermann, Horst / Hansjürgens, Bernd (1993):** „Umweltpolitische Einordnung verschiedener Typen von Umweltabgaben“, in: Zimmermann, Horst (Hrsg.) (1993): Umweltabgaben: Grundsatzfragen und abfallwirtschaftliche Anwendung, Reihe: Studien zum Umweltstaat, Bonn: Economica Verlag, S. 1 – 34.
- Zwaan, Jaap W. de (1995):** The Permanent Representatives Committee. Its Role in European Union Decision-Making, Sichtung T.M.C. Asser Instituut, Amsterdam: Elsevier.

## **Offizielle Dokumente der Gemeinschaft**

- Bulletin der Europäischen Union (1999):*** Wahlen des Europäischen Parlamentes: Ergebnisse, Ziffer 1.9.1., Bulletin 6-1999.
- Europäisches Parlament (1991):*** Bericht des Ausschusses für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherschutz über ökonomische und fiskalische Instrumente der Umweltpolitik, A3-0130/91 vom 13. Mai 1991, PE 145.367/endg., Berichterstatter: Herr Manfred Vohrer.
- Europäisches Parlament (1993):*** Entwurf eines Berichtes über den Vorschlag der Kommission an den Rat für eine Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle, Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherschutz, Berichterstatter: Luigi Vertemati, 17. März 1993, Teil A, PE 204.329/A
- Europäisches Parlament (1993a):*** Entwurf eines Berichtes über den Vorschlag der Kommission an den Rat für eine Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle, Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherschutz, Berichterstatter: Luigi Vertemati, 17. März 1993, Teil B, PE 204.329/B.
- Europäisches Parlament (1993b):*** Bericht des Ausschusses für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherschutz über den Vorschlag der Kommission an den Rat für eine Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle, Berichterstatter: Luigi Vertemati, 8. Juni 1993, PE 204.329/endg., A3-0174/93.
- Europäisches Parlament (1993c):*** Verhandlungen des Europäischen Parlamentes, Sitzungsperiode 1993 – 1994, Ausführliche Sitzungsberichte vom 21. bis 25. Juni 1993, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Anhang Nr. 3-432.
- Europäisches Parlament (1994):*** Entwurf einer Stellungnahme für die zweite Lesung betreffend den Gemeinsamen Standpunkt des Rates zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über Verpackungen und Verpackungsabfälle, Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherschutz, Berichterstatter: Luigi Vertemati, 11. März 1994, Teil B: Begründung, PE 208.519/B.
- Europäisches Parlament (1994a):*** Empfehlung für die zweite Lesung betreffend den Gemeinsamen Standpunkt des Rates zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über Verpackungen und Verpackungsabfälle, Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherschutz, Berichterstatter: Luigi Vertemati, 11. April 1994, PE 208.519/endg., A3-0237/94.
- Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union (1997):*** Handbuch für den Rat: I. Leitfaden für den Vorsitz, internes Dokument, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 1997.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1989):*** Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Parlament, Gemeinschaftsstrategie für die Abfallwirtschaft, SEK (89) 934 endg., Brüssel, den 18. September 1989.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1991):*** Jährlicher Bericht der Kommission über die Kontrolle und Umsetzung des EG-Rechts, KOM (91) 321 endg.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992):*** Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Verpackungen und Verpackungsabfälle (von der Kommission vorgelegt), KOM (92) 278 endg. – SYN 436, Brüssel, den 15. Juli 1992.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1993):*** Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Verpackungen und Verpackungsabfälle (gemäß Artikel 149 Paragraph 3 des EWG-Vertrags von der Kommission vorgelegt), KOM (93) 416 endg. – SYN 436, Brüssel, den 09. September 1993, ABl. C 285 vom 21.10.1993, S. 1 – 29.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1994):*** Stellungnahme der Kommission – gemäß Artikel 189b Absatz 2 Buchstabe d) des EG-Vertrages zu den Abänderungen des Europäischen Parlamentes des gemeinsamen Standpunktes des Rates betreffend den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über Verpackungen und Verpackungsabfälle – zur Änderung des Vorschlags der Kommission gemäß Artikel 189a Absatz 2 des EG-Vertrages, KOM (94) 204 endg. COD 436, Brüssel, den 25.05.1994.

- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1999):** Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Zwischenbericht gemäß Artikel 6 Absatz 3 Buchstabe a der Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle, Brüssel: den 19.11.1999, KOM (1999) 596 endgültig.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001):** Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle (von der Kommission vorgelegt), Brüssel, den 07.12.2001, KOM (2001) 729 endgültig, 2001/0291 (COD).
- Rat der Europäischen Gemeinschaften (1987):** Entschliessung des Rates der Europäischen Gemeinschaften und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierung der Mitgliedstaaten vom 19. Oktober 1987 zur Fortschreibung und Durchführung einer Umweltpolitik und eines Aktionsprogramms der Europäischen Gemeinschaften für den Umweltschutz (1987 – 1992) (87/C 328/01), ABl. C 328 vom 07.12.1987, S. 1 – 44.
- Rat der Europäischen Gemeinschaften (1990):** Entschliessung des Rates vom 7. Mai 1990 über die Abfallpolitik, ABl. Nr. C 122 vom 18.5.1990, S. 2ff.
- Rat der Europäischen Gemeinschaften (1993):** Entschliessung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierung der Mitgliedstaaten vom 1. Februar 1993 über ein Gemeinschaftsprogramm für Umweltpolitik und Massnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung [5. Aktionsprogramm] (93/C 138/01), ABl. C 138 vom 17.5.1993, S. 1 – 98.

## Unveröffentlichte Dokumente (Interne Dokumente, Briefe, Stellungnahmen, Studien)

- Alliance for Beverage Cartons and the Environment (1991):** Position Paper, Proposal for a Council Directive on Packaging and Packaging Waste, 1991.
- Belgian Delegation (1991):** Proposal with regard to the formulation of objectives in the outline proposal for a council directive on packaging.
- BMU (1991):** Interner Ergebnisvermerk zum Treffen der ad-hoc Arbeitsgruppe nationaler Sachverständiger zur Diskussion der Grundzüge eines Richtlinienentwurfs betreffend Verpackungen und Müllverpackungen im allgemeinen am 15./16.4.1991 in Brüssel, 8. Mai 1991.
- BMU (1991a):** Brief an die Kommission der Europäischen Gemeinschaften bzgl. der Beratung am 25./26.4.1991 / Bitte um Stellungnahme, 13. Mai 1991.
- BMU (1991b):** Interner Aktenvermerk zur Sitzung der Arbeitsgruppe Nationaler Sachverständiger betreffend des Vorschlags eines Richtlinienentwurfs zu Verpackungsabfällen vom 13./14. Juni 1991, 18. Juni 1991.
- BMU (1991c):** Stellungnahme des deutschen Umweltministeriums zum 2. Vorschlag für einen Richtlinienentwurf betreffend Verpackungen und Verpackungsabfall vom 30.09.1991, Brief an die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion XI vom 15. November 1991.
- BMU (1993):** Interne Notiz für den Umweltminister zum EG-RiLi-Entwurf über Verpackungen und Verpackungsabfälle, 15. November 1993.
- BMU (1994):** Internes Dokument: Richtlinien-Entwurf über Verpackungen und Verpackungsabfälle, Vermittlungsausschuss am 20. September 1994 in Brüssel, hier: Vorbereitende Sitzung von Rat und EP am 08.09.94, Bonn, den 31. August 1994.
- BUND (1991):** Comment of the BUND to the packaging directive of the EC – Commission (2. draft of lecture of 9/30/91, DG XI – A4).
- Commission des Communautés Européennes (1990):** Compte rendu succinct de la réunion informelle des ministres de l'Environnement, Ashford Castle, Irlande, 21 et 22 avril 1990, SI (90) 279.
- Commission des Communautés Européennes (1992):** Note a l'attention de Mmes et MM. les Membres de la Commission: Compte rendu de la 1633<sup>ème</sup> session du Conseil des Communautés Européennes "Environnement", Bruxelles, les 15 & 16 décembre 1992, Bruxelles, le 22 décembre 1992, SI (92) 1060.
- Commission of the European Communities (1994):** Speaking Note, Coreper 1 June 1994 Packaging, Brussels, 31 May 1994.
- Communautés Européennes Le Conseil (1993):** Note introductive du Secrétariat Général au Comité des Représentants Permanents, Préparation de la session du Conseil "Environnement" du 5 Octobre 1993 – Proposition modifiée de directive du Conseil relative aux emballages et aux déchets d'emballages, 8580/1/93 Rev 1 Restreint ENV 247, Bruxelles, le 27 septembre 1993.
- Communautés Européennes Le Conseil (1993a):** Résultats des travaux du Conseil en date du 5 octobre 1993 – Proposition modifiée de directive du Conseil relative aux emballages et aux déchets d'emballages, 9481/93 Restreint ENV 291, Bruxelles, le 27 octobre 1993.
- Délégation Belge (1991):** Commentaires de la délégation belge sur le projet de directive sur les emballages, 13. juin 1991.
- DG III (1992):** Note à l'attention de M. Brinkhorst Directeur Général DG XI – Proposition de directive sur les emballages et les déchets d'emballages, 20.01.1992.
- DG XI (1990):** Arbeitsunterlage zur Vorbereitung eines Richtlinienentwurfes über Wegwerfverpackungen und Verpackungsabfall, 25.7.1990, XI/429/90-DE.
- DG XI (1990a):** Discussion Document on Packaging Waste.
- DG XI (1990b):** Working Document on the Priority Waste Stream „Packaging“, 21/12/90.
- DG XI (1991):** Proposal for a Council Directive on Packaging and Packaging Waste, Draft 0 08/02/1991. (nur interne Nutzung)
- DG XI (1991a):** Draft of a Proposal for a Council Directive on Packaging, Draft 2 25/03/1991, DG XI-A4. (nur interne Nutzung)

**DG XI (1991b):** Outline Proposal for a Council Directive on Packaging, 12/04/1991.

**DG XI (1991c):** Note for the file – Meeting of the ad-hoc Working Party of National Experts on PACKAGING WASTE 25–26 April 1991, 4 June 1991.

**DG XI (1991d):** Note to the Attention of Mr. L. J. Brinkhorst, 14/5/1991.

**DG XI (1991e):** Note for the file – Report of 29/30–10–91 interservice meeting on the Draft Directive on Packaging, 11.11.1991

**DG XI (1992):** Note for the Attention of Commissioner Ripa di Meana, Laurens Jan Brinkhorst, 30.4.1992/XI/008446.

**DG XI (1992a):** Note de dossier – Réunion avec le Rapporteur du PE [Parlement Européenne] concernant la proposition de directive emballages et déchets d'emballages, 21 octobre 1992.

**DG XI (1994):** Note de dossier – proposition de directive sur les emballages et les déchets d'emballages, Bruxelles, le 21 juin 1994.

**DHV Raadgevend Ingenieursbureau BV (1990):** Preparatory Programme EC–Project: Packaging Materials, Commission of the European Communities, Directorate–General XI, Environment, Nuclear Safety and Civil Protection, Amersfoort, 11 July 1990.

**Europäische Gemeinschaften Der Rat (1992):** Beratungsergebnisse der Gruppe “Umweltfragen” vom 4. November 1992, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Verpackungen und Verpackungsabfälle, Brüssel, den 11. November 1992, 9932/92 Restreint ENV 283.

**Europäische Gemeinschaften Der Rat (1992a):** Bericht des Ausschusses der Ständigen Vertreter an den Rat, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Verpackungen und Verpackungsabfälle – Orientierungsaussprache, Brüssel, den 11. Dezember 1992, 10931/92 Restreint ENV 333.

**Europäische Gemeinschaften Der Rat (1993):** Beratungsergebnisse des Rates (Umwelt) vom 15./16. Dezember 1992, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Verpackungen und Verpackungsabfälle, Brüssel, den 11. Februar 1993, 4056/93 Restreint ENV 4.

**Europäische Gemeinschaften Der Rat (1993a):** Beratungsergebnisse der Gruppe „Umweltfragen“ vom 10. Mai 1993, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Verpackungen und Verpackungsabfälle, Brüssel, den 14. Mai 1993, 6570/93 Restreint ENV 146.

**Europäische Gemeinschaften Der Rat (1993b):** Übermittlung einer Aufzeichnung des Vorsitzes an die Delegationen, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Verpackungen und Verpackungsabfälle, Brüssel, den 11. Juni 1993, 7135/93 Restreint ENV 176.

**Europäische Gemeinschaften Der Rat (1993c):** Einleitender Vermerk des Generalsekretariats für den Ausschuss der Ständigen Vertreter, Vorbereitung der Tagung des Rates “Umwelt“ am 5. Oktober 1993, Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Verpackungen und Verpackungsabfälle, Brüssel, den 15. September 1993, 8580/93 Restreint ENV 247.

**Europäische Union Der Rat (1993):** Bericht des Ausschusses der Ständigen Vertreter an den Rat, Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Verpackungen und Verpackungsabfälle, Brüssel, den 26. November 1993, 10339/93, Restreint ENV 323.

**European Commission (1993):** Defensive point No 8, Economic Instruments, COREPER 22 September 1993 Packaging, Brussels: 17 September 1993 EC/WG.

**European Commission (1993a):** Line to take, Environment Council 2 December 1993, Packaging.

**European Commission (1993b):** Line to take, Environment Council 15 December 1993 Packaging, Brussels, 13. December 1993.

**European Commission (1994):** Note for the file – Proposal for a Directive on Packaging and Packaging Waste, Directorate–General Environment, Nuclear Safety and Civil Protection XI.A.4, Brussels, 14.06.1994.

**European Communities The Council (1992):** Outcome of proceedings of working party on environment on 22 October 1992, Brussels, 30 October 1992, 9514/92 Restreint ENV 263.

**European Communities The Council (1993):** Outcome of proceedings of working party on the environment on 1 December 1992, Brussels, 25 March 1993, 5637/93 Restreint ENV 101.

**European Communities The Council (1993a):** Note from the United Kingdom delegation to the Industry Council of 4 May 1993, Subject Packaging, Brussels, 21 April 1993, 6031/93 Restreint ECO 86 ENV 124.

**EUROPEN (1991):** Economic instruments, 29.4.1991.

- FEVE (1991):** Brief an Kommissar Ripa di Meana vom 5. November 1991: Draft No 2 du projet de directive sur les emballages et les déchets d'emballages – Prise des position de la FEVE.
- General Secretariat of the Council (1992):** Note for the attention of the attaches of the „environment“ working group: Proposal for a directive on packaging and packaging waste – letter and a briefing paper from the Packaging Chain Forum on the above mentioned proposal, Brussels, 2 October 1992.
- General Secretariat of the Council (1993):** Note for the attention of the chairman of the permanent representatives committee (1570<sup>th</sup> meeting – 17 June 1993), subject: proposal for a council directive on packaging and packaging waste, Brussels, 14 June 1993.
- Generalsekretariat des Rates (1994):** Vermerk für den Vorsitzenden des Vermittlungsausschusses (Sitzung am 20. September 1994 im Europäischen Parlament in Brüssel), Brüssel, den 15. September 1994.
- Generalsekretariat des Rates (1994a):** Vermerk für den Vorsitzenden des Vermittlungsausschusses, Sitzung am 19. Oktober 1994, Brüssel, den 14. Oktober 1994.
- McCarthy, James E. (1991a):** Study of Measures Affecting Source Reduction and Recycling of Domestic Waste – Restricted, OECD Waste Management Policy Group, Paris: OECD.
- Ministry of the Environment [Denmark] (1991):** Letter to Commission of the European Community DG XI, May 13<sup>th</sup> 1991: Comments from the Danish delegation on the outline proposal for a council directive on packaging, dated April 12<sup>th</sup> 1991, Ref. No. 83/17 0029.
- Ministry of the Environment [Denmark] (1991a):** Letter to Commission of the European Community DG XI, December 2<sup>nd</sup> 1991: Comments from the Danish delegation on the outline proposal for a council directive on packaging, dated September 30<sup>th</sup> 1991 (draft 2), Ref. No. 83/17 0029.
- Rigler, Ingrid (1994):** The Packaging and Packaging Waste Directive – Lobbying at the European Parliament, unpublished Case Study.
- Secrétariat Général du Conseil (1993):** Note interne, proposition de directive du Conseil concernant les emballages et les déchets d'emballages, Bruxelles, le 23 juillet 1993.
- Secrétariat Général du Conseil (1993a):** Note à l'attention de Mme le Président du Conseil (1689<sup>ème</sup> réunion – 5 octobre 1993), Proposition modifiée de directive du Conseil relative aux emballages et aux déchets d'emballages, Bruxelles, le 4 octobre 1993.
- Service Juridique de la Commission des Communautés Européennes (1992):** Note à l'attention de M. Brinkhorst, Directeur Général, DG XI – Proposition de directive concernant les emballages et les déchets d'emballages, 26. mars 1992.
- Trade and Industry (1991):** Commission of the European Community – Meeting on Packaging and Packaging Waste with Representatives of Trade and Industry, 21<sup>st</sup> of June 1991.
- UNICE (1991):** Brief an den Generaldirektor der DG XI vom 23.4.1991: Preliminary Common Position of Industry and Trade on Packaging Waste and the Environment.
- UNICE (1991a):** Brief an den Generaldirektor der DG XI vom 5.11.1991: Common Position of Industry and Trade on Draft 2 of the Commission's Proposal for a Directive on Packaging and Packaging Waste.
- Vereniging Milieudefensie (1991):** Open letter to Mr. C. Ripa di Meana, European Commission, November 17 1991.
- Vertemati, Luigi / Jensen, Kirsten (1992):** Draft working document for socialists on Packaging and Packaging Waste, Brussels: October 14<sup>th</sup> 1992.