

### "Was lange währt..." - Die Einführung des Einwegpfands in Deutschland

Hoffmann, Robert

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Verlag Barbara Budrich

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hoffmann, R. (2011). "Was lange währt..." - Die Einführung des Einwegpfands in Deutschland. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 4(1), 107-127. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-61115-5>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

# Schwerpunkt: Institutionen und Umwelt in Deutschland

Robert Hoffmann

## „Was lange währt...“ – Die Einführung des Einwegpfands in Deutschland

### Zusammenfassung

In vorliegendem Beitrag wird der problematische Entscheidungsfindungs- und Implementationsprozess bei der Einführung des Einwegpfands in Deutschland untersucht. Dabei wird gezeigt, dass es das Zusammenspiel dreier interdependenter Faktoren ist, wodurch sich der eigentümliche Verlauf dieser Prozesse erklären lässt: Die sich wandelnden Bundesratsmehrheiten mit ihren Auswirkungen auf das Strategiespektrum der Umweltministerien; die Interessenheterogenität innerhalb der beteiligten gesellschaftlichen Gruppen; und die Folgewirkung existierender Politiken. Um die Bedeutung dieser Faktoren auszuarbeiten, wird zunächst die Verabschiedung des novellierten Abfallbeseitigungsgesetzes von 1986 und der Verpackungsverordnung von 1991 nachvollzogen. Daran schließt die Analyse des Zustandekommens der Verpackungsverordnung von 1998 und die eines gescheiterten Änderungsversuches 2001 an. Die Untersuchung dieser Prozesse zeigt, dass die daraus resultierende Politik in ihrer konkreten Ausgestaltung eigentlich keine Befürworter mehr hatte. So werden auch die Implementationschwierigkeiten nachvollziehbar, die zu Beginn des Jahrtausends von Seiten der Politik und vor allem seitens der Bürger zu beklagen waren.

*Schlagerworte:* Dosenpfand, Verpackungsverordnung, Bundesrat, Vetopunkte

### Abstract

*‘Good things come...’ – The Introduction of the One-Way Deposit in Germany*

This case study investigates policy formulation and implementation of the German one-way deposit. It is argued that three interdependent factors are crucial in understanding the irrational and unintended results of these processes: The size of the oppositional majority within the Bundesrat as a veto point, which affected the strategies available to the Department of Environment; the heterogeneity of producer interests; and policy legacies. By analysing the political processes that led to packaging ordinances in 1991 and 1998 as well as a failed attempt to change the latter in 2001, the importance of these factors in explaining the particularities of the German can deposit are elaborated.

*Key words:* Can Deposit, Packaging Ordinance, Bundesrat, Veto Points

## 1. Einleitung

Der Versuch, ein Pfandsystem für Einweggetränkeverpackungen in Deutschland einzuführen, mündete in über zehn Jahre andauernden politischen Konflikten, ohne dabei zu einer zufriedenstellenden Lösung für das zugrundeliegende Problem zu führen: der schrittweisen Aussonderung von Wegwerfbehältern aus deutschen Supermarktregalen. Aus dem 1991 vorherrschenden Konsens, zumindest über diese Zielsetzung, entwickelte

sich ein politischer Streit, der einen chaotischen Implementationsprozess mit zahlreichen unintendierten und irrationalen Konsequenzen nach sich zog.

Deutlich wird dies etwa dann, wenn man die unerwarteten – und ihrerseits überraschten – Profiteure des Einwegpfands ausmacht. So waren es die Großhändler und -hersteller, welche über Jahre hinweg versuchten, die Einführung des Pfands nach abgeschlossenem Gesetzgebungsprozess auch noch auf juristischem Wege zu verhindern, die schließlich besonders vom Pfand profitierten. Bereits in den ersten zehn Monaten wurden 400 Mio. Euro sogenannten Pfandschlupfes in deren Kassen gespült, da viele Verbraucher ihr bepfandetes Einweg nicht zurückbrachten (BMU 2003). Dieser Wert stieg bis April 2006 auf 1,4 Milliarden Euro an (TS 2006). Letztlich wurde auch das wichtige Ziel, die Mehrweganteile an Getränkeverpackungen zu steigern, nicht erreicht. Sie fielen von ursprünglich 72 Prozent im Jahr 1991, über 63 Prozent (2003) bis auf 46 Prozent im Jahr 2006 (UBA 2009, S. 15).

Diese Erfolglosigkeit des Einwegpfands in Deutschland verwundert, ist ein solches Pfandsystem an sich doch kein internationales Novum. So funktionieren beispielsweise in Schweden, Norwegen und einigen US-Bundesstaaten die eingeführten Pfandsysteme auf Einweggetränkeverpackungen relativ gut (*Der Spiegel* 2003a). Was macht den deutschen Sonderfall aus – ein Land mit korporatistischen politischen Strukturen (Bauld/Judge/Patterson 2003, S. 239, Czada 2003), in dem Regierung und industrielle Interessen häufig zusammenarbeiten, in dem einvernehmliche Lösungen durch den Bundesrat verfassungsmäßig intendiert sind (*Lehmbruch* 1998, S. 77ff.) und in dem die Bevölkerung sich in besonderem Maße der Umwelt verpflichtet fühlt (*Statistisches Bundesamt* 2004b)?

In vorliegendem Beitrag wird der problematische Entscheidungsfindungs- und Implementationsprozess bei der Einführung des Einwegpfands in Deutschland durch drei unterschiedliche Faktoren erklärt. Wie *Haverland* (2000) darlegt, war die Rolle des Bundesrates entscheidend für die Verzögerungen und aufkeimenden Konflikte um das Einwegpfand. Jedoch bedarf *Haverlands* internationaler Vergleich der Ergänzung durch eine Längsschnittbetrachtung, die den Wandel der Arithmetik der Bundesratsmehrheiten und deren Zusammenspiel mit den Wahlkampfstrategien der Parteien einbezieht. Wie hier gezeigt wird, war es nicht allein die Existenz des Vetopunktes – also die Tatsache, dass die Regierung im Bundesrat über keine absolute Mehrheit verfügte –, die die Dynamik konkordanzdemokratischer Aushandlungsprozesse bestimmte, sondern das Ausmaß der Oppositionsmehrheit im Bundesrat. Als die Oppositionsparteien die absolute Mehrheit im Bundesrat erlangten und somit in der Lage waren, selbst Gesetzesinitiativen einzuleiten anstatt auf die Blockade von Regierungsentwürfen beschränkt zu sein, wandelte sich der Bundesrat vom konkordanzdemokratischen Verhandlungsforum zum strategischen Instrument des Parteienwettbewerbs. Dieser Wandel wiederum hatte entscheidende Auswirkungen auf die dem Umweltminister bzw. der Umweltministerin zur Verfügung stehenden Strategien, einen Kompromiss zwischen den verschiedenen Parteien und Interessengruppen herbeizuführen.

Obwohl die institutionelle Konfiguration den Druck beeinflusste, innerhalb korporatistischer Verhandlungen zu einem Kompromiss zu gelangen, kann das Scheitern einer solchen Kompromissfindung, die auch auf das Verhalten der Interessenverbände zurückzuführen ist, nicht allein durch diesen Faktor erklärt werden. Ein zweiter entscheidender Faktor war die Interessenheterogenität innerhalb der einzelnen Lager ökonomischer und ökologischer Interessen. Insbesondere die wirtschaftlichen Interessen waren bezüglich der Einführung des Einwegpfands sehr heterogen. So heterogen, dass sie im Rahmen der korporatistischen Interessenvermittlungsstrukturen nicht erfolgreich aggregiert werden konnten. So hatten etwa

*Aldi* und *Lidl* als Großhändler von Einwegverpackungen andere Ziele als mittelständische Bierbrauer, die in Mehrwegflaschen abfüllen. Aus betriebswirtschaftlichen Erwägungen ergaben sich hier grundsätzlich unterschiedliche Positionen zum Einwegpfand, die im Rahmen verbandlicher Strukturen kaum zusammenzuführen waren.

Der dritte, historisch-institutionalistischen Ansätzen zur Politikanalyse (*Pierson* 2004) entlehnte Faktor, sind sogenannte *policy legacies*, die sich aus sequentiellen Effekten und unintendierten Konsequenzen ergeben. Diese haben wiederholt Versuche untergraben, die widerstreitenden politischen, ökonomischen und ökologischen Interessen an der Einführung des Einwegpfands zu einem Konsens zu führen.

Um die Bedeutung dieser drei Faktoren und ihr Zusammenspiel beim Beschluss und der Umsetzung des deutschen Einwegpfandsystems auszuarbeiten, wird im Folgenden zunächst die grundlegende Weichenstellung für die Einführung des Dosenpfands durch die Verabschiedung des novellierten Abfallbeseitigungsgesetzes von 1986 und der Verpackungsverordnung (VerpackV) von 1991 nachvollzogen. Die daran anschließende Darstellung des langwierigen politischen Prozesses, der 1998 schließlich in der Verabschiedung einer weiteren Verpackungsverordnung mündete, zeigt, inwieweit diese pfadabhängiges Ergebnis der zuvor verabschiedeten Rechtssetzungsakte unter veränderten politischen Bedingungen sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene war. In der darauf folgenden Analyse der Debatten zum Änderungsversuch von 2001 unter der neuen rot-grünen Regierung zeigt sich, dass die Einführung des Einwegpfands aus der Unfähigkeit resultierte, unter Bundesregierung, Bundesländern und Interessengruppen eine einvernehmliche Alternativlösung zu entwickeln. Schließlich wird aufgezeigt, welche Schwierigkeiten sich bei der Implementation der daraus resultierenden Politik ergaben, die in ihrer konkreten Ausgestaltung nun eigentlich keine Befürworter mehr hatte.

## 2. Das Abfallbeseitigungsgesetz von 1986 und die Verpackungsverordnung von 1991 als substanzieller Konsens

Wie *Seifert* in seinem Beitrag in diesem Band darlegt, waren das Abfallbeseitigungsgesetz (AbfG) von 1986 und die Verpackungsverordnung (VerpackV) von 1991 wegweisende Politiken, die alle folgenden Debatten um Pfandsysteme, Recycling und Verpackungsabfälle prägten. Das AbfG stellte einen Paradigmenwechsel in der deutschen Umweltpolitik dar, da hierdurch das neu gegründete Umweltministerium verpflichtet wurde, künftig der Abfallvermeidung vor dessen Verwertung und Beseitigung die höchste Priorität in der Abfallpolitik einzuräumen und die entsprechenden Ermächtigungsgrundlagen zur Verwirklichung dieser neuen Zielsetzung geschaffen worden waren. Demnach kann die Regierung entsprechende Regelungen per Verordnung erlassen, die jedoch der Zustimmung durch den Bundesrat bedürfen. Die auf dieser Grundlage erlassene VerpackV verpflichtete den Handel, anfallende Verpackungsabfälle vom Verbraucher zurückzunehmen, sofern durch die Privatwirtschaft nicht ein freiwilliges Rücknahme- und Recycling-System geschaffen würde. Um einer direkten staatlichen Regulierung zu entgehen, führte die deutsche Wirtschaft daraufhin durch die gemeinschaftliche Gründung der Duales System Deutschland GmbH (DSD) ein solches System ein. Dabei sollten die Sammlung und Verwertung von Getränkeeinwegverpackungen solange im Rahmen des Dualen Systems integriert bleiben, wie der Mehrweganteil nicht unter den damals aktuellen Wert von 72 Prozent fiel. Andernfalls wäre laut der Verordnung eine Pfandpflicht für Getränkeverpackungen in Kraft getreten.

Obwohl die Opt-out-Option mittels DSD somit für Getränkeeinwegverpackungen nur bedingt galt, wurden die Pfandbestimmungen vielfach als zu weich angesehen, wodurch vor allem Bayern (CSU) und Baden-Württemberg (CDU) gegen sie vorgingen. Ersteres folgte damit einem doppelten Interesse: Zum einen übte die Bürgerinitiative „Das bessere Müllkonzept“ erheblichen Wählerdruck aus; ein Volksentscheid in Bayern war nur knapp gescheitert (*Die Zeit* 1991). Zum anderen befinden sich in Bayern, wie auch in Baden-Württemberg, zahlreiche mittelständische Bierbrauereien. Dies hatte zur Folge, dass beide Länder Anträge mit höheren segmentspezifischen Quoten einbrachten, die zum Teil erst im Zeitverlauf ansteigen sollten (*Bundesrat* 1991c, 1991e). Dies sollte die in Mehrwegflaschen abfüllenden Brauereien schützen und ihren Wettbewerbsnachteil ausgleichen. Bayern schloss selbst ein Dosenverbot nicht aus (*Bundesrat* 1991e, S. 118).

Das abweichende Verhalten der beiden Südländer war mit Blick auf die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat für die Bundesregierung prekär. In Kombination mit dem auch formalen Verlust der absoluten Mehrheit im April 1991 gestaltete sich so die Verhandlungssituation offen. Ohnehin fanden sich parteiübergreifend zahlreiche kritische Stimmen, so etwa auch aus Hessen und Niedersachsen (beide SPD/Grüne) sowie aus Thüringen (CDU), welches nach dem Zusammenbruch des DDR-Mehrwegsystems „Sero“ besonders unter dem steigenden Abfallaufkommen litt (*Bundesrat* 1991a).

Diese unklaren Verhältnisse konnten im Wesentlichen durch breit angelegte Initiativen einiger Länder und den Bundesumweltminister zu einer Einigung geführt werden. So wurde in buchstäblich letzter Minute ein Antrag eingebracht und angenommen, der eine baldige Überprüfung der Quoten vorsah und diese zusätzlich für jedes Land spezifizierte (*Bundesrat* 1991b). Dies unterstützte Umweltminister Töpfer ebenso ausdrücklich, wie den Willen des Bundesrates, die Verwertung umweltfreundlicher zu gestalten (*Bundesrat* 1991a, S. 121ff.). Gleichzeitig drängte er jedoch nachdrücklich auf eine zügige Einigung, da sonst ein europäisches Notifizierungsverfahren die Verordnungsverkündung hinauszögern würde. Dieses fand letztlich nicht statt und es spricht vieles dafür, dass Töpfer die rechtlich unsichere Lage lediglich als Drohung gegenüber dem Bundesrat gebraucht hatte (*Timmermeister* 1998, S. 30ff.). Somit konnte er eine Blockade im Bundesrat verhindern und einen für alle Seiten akzeptablen Kompromiss erzielen.

### 3. Die Verpackungsverordnung von 1998 als Minimalkonsens

Zunächst zog die Verpackungsverordnung von 1991 keine direkten Konsequenzen nach sich, da die angegebenen Quoten eingehalten wurden (*BAnz* 1997). Allerdings hatte der Bundesrat mit seiner Zustimmung und in einer EntschlieÙung deutlich gemacht, dass die Diskussion für ihn noch nicht als abgeschlossen galt. Es war auf umfassende Umweltverträglichkeitsprüfungen (u.a. von Weißblechdosen) gedrängt worden, anhand derer das Verbot umweltschädlicher Verpackungen, ein Kennzeichnungssystem für Verpackungen, sowie spezifizierte und dynamisierte Quoten eingerichtet werden sollten (*Bundesrat* 1991d). Um diese Forderungen umzusetzen, begannen in Vorbereitung einer neuen Verpackungsverordnung, bald nach Erlass der ersten, erneut informelle Gespräche zwischen dem BMU und den Bundesländern. Allerdings verliefen diese unter gänzlich anderen politischen Bedingungen sowohl auf europäischer als auch auf nationalstaatlicher Ebene.

### 3.1 Wandel politischer Kontextfaktoren

1991 hatte die Regierung noch auf eine rasche Verabschiedung der Verpackungsverordnung gedrängt, da umfassende europäische Vorgaben zu diesem Zeitpunkt noch nicht existiert hatten (Töller 2004, S. 85). Da nun die Verabschiedung einer EU-Verpackungsrichtlinie unmittelbar bevorstand und schließlich auch 1994 erlassen wurde, wartete die Regierung eher ab.

Zudem neigte sich die Legislaturperiode dem Ende entgegen und Umweltminister Töpfer war in ihrem Verlauf zunehmend geschwächt worden (Butzlaff 2009). Umweltpolitische Themen hatten es nach der deutschen Vereinigung schwer, sich gegen wirtschaftspolitische Fragen zu behaupten (Kern/Koenen/Löffelsend 2004, S. 189).

Die Opposition im Bundestag und der zunehmend von der SPD dominierte Bundesrat formulierten jedoch weiter ihre Forderungen. So hatten 1993 einige Abgeordnete im Bundestag eine kleine Anfrage zum Verhandlungsfortgang einer Mehrwegverordnung eingebracht (Deutscher Bundestag 1993c), SPD-Abgeordnete die bedingungslose Einführung einer Pfandpflicht und teilweise Verpackungsverbote gefordert (Deutscher Bundestag 1993b) und es war sich in einer Plenarsitzung dem Thema gewidmet worden (Deutscher Bundestag 1993a). Dort wies die FDP Verbotsforderungen zurück und erklärte, sie sehe eher einen Mangel ökonomischer Elemente in den ergriffenen Instrumenten; ein Jahr später wurde dementsprechend der SPD-Antrag abgelehnt. Nach einem weiteren Antrag Hamburgs (SPD/Statt-Partei) im Bundesrat 1993, der hauptsächlich die Ideen der Entschließung von 1991 aufgriff, reagierte die Bundesregierung und wies insbesondere auf das verfassungsmäßig ausgeschlossene Verbot von Verpackungen und die Notwendigkeit weiterer Untersuchungen zur Umweltverträglichkeit hin (Bundesrat 1994). Damit wurde nun indirekt die Überlegenheit von Mehrwegsystemen infrage gestellt. Der Hamburger Antrag wurde dann nach kontroversen Empfehlungen zwischen dem federführenden Umweltausschuss und dem Wirtschaftsausschuss zunächst von der Bundesratsagenda genommen (Bundesrat 1995).

Die Situation veränderte sich weiter mit der Bundestagswahl im Oktober 1994 als Angela Merkel das Umweltressort in einer neuen, aber deutlich geschwächten CDU-FDP-Koalition übernahm. Nach den Wahlen stellte die Union nur noch 294 statt bislang 319 Abgeordnete und die Mandate der FDP fielen von 79 auf 47. Dies bedeutete für die Regierungskoalition eine Verringerung der Sitzanteile von ehemals 60,1 Prozent auf nunmehr 50,7 Prozent und einen Rückgang von 54,9 Prozent auf 48,4 Prozent gemessen an den Wählerstimmen.

Die (neuen) Mehrheitsverhältnisse im Bundestag waren mit der Ablösung des AbfG durch das Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrW-/AbfG) im Jahr 1996 für die Abfallpolitik bedeutsam geworden. Durch das KrW-/AbfG wurde eine zentrale Anpassung an europäisches Recht vorgenommen. Entsprechend dem Gesetz bedurften Verpackungsverordnungen nunmehr der Zustimmung des Bundestages (Art. 59 KrW-/AbfG). Daraufhin setzte die Regierung zunächst wieder verstärkt auf freiwillige Vereinbarungen mit der Industrie, dem dominanten Instrument der deutschen Abfallpolitik vor der Verabschiedung der VerpackV (Töller 2004, S. 88). Diese Rückbesinnung auf traditionelle Instrumente korporatistischer Politik entspannte das Verhältnis der Bundesregierung zu den Wirtschaftsverbänden.

Anders war dies in Bezug auf die Verhältnisse in den beiden Kammern des Parlaments. Ausgestattet mit der notwendigen absoluten Mehrheit im Bundesrat und beseelt von der Hoffnung, auch im Bund bald zu einem Regierungswechsel zu gelangen, entwickelte die Opposition vermehrt eigene Bundesratsinitiativen, um die Regierung unter Druck zu setzen.

So wurden im Bundesrat die Forderungen nach einer obligatorischen Pfandpflicht für Getränkeverpackungen und segmentspezifische Quoten angenommen (*Bundesrat* 1995).

Inhaltlich korrespondierte dies mit Anträgen der SPD- und Grünen-Fraktion im Bundestag (*Deutscher Bundestag* 1995). Die Grünen wollten Einweggetränkeverpackungen über steigende Mehrwegquoten langfristig komplett abschaffen und kritisierten die Rolle des DSD. Da letzteres ein Fünftel seines Gesamtumsatzes aus dem Einweggetränkemarkt erwirtschaftete, hätte es als „treibende Kraft“ gegen die Pfandregelungen agiert. Dies zöge vor allem die in Mehrwegverpackungen abfüllende kleinere und mittelständische Getränkeindustrie in Mitleidenschaft (*Deutscher Bundestag* 1996c). Gegen die Stimmen der Opposition wurden die Anträge im September 1996 abgewiesen. Via Bundestag konnte die Bundesregierung somit den aus ihrer Sicht erfolgreichen Status Quo problemlos verteidigen, denn obwohl die Mehrwegquote zwar permanent fiel, war sie doch stets über der 72-Prozent-Marke geblieben (*BMU* 1997b).

Unterstützt wurde die Regierung vom Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), der Hauptgemeinschaft des Deutschen Einzelhandels (HDE) und der Metallindustrie, die bereits gegen das Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrW-/AbfG) gewirkt hatten und ausdrücklich das Pfandinstrument in verschiedenen Stellungnahmen zurückwiesen (*Bundesrat* 1996).

Aufgrund der inhaltlichen wie parteipolitischen Inkongruenz der Antragsteller in Bundestag und Bundesrat sprach jedoch vieles dafür, dass letzterer zum entscheidenden Problem für die Bundesregierung werden könnte. Einige große Koalitionen hatten zunächst noch die absolute Oppositionsmehrheit im Bundesrat knapp verhindert, doch wurde diese im Verlauf der Legislaturperiode immer wahrscheinlicher.

Der Druck auf die Bundesregierung wuchs zudem durch die immer wieder geäußerten Bedenken anderer EU-Mitgliedstaaten und der Kommission gegen die Pfandregelungen. Zwar hatte in den 1980er Jahren der EuGH ein Verbot von Einweggetränkeverpackungen in Dänemark akzeptiert (*Bundesrat* 1988), woraus die Kommission ihre Praxis ableitete, Umweltschutzmaßnahmen in nicht-harmonisierten Bereichen zu akzeptieren und keine Liberalisierung via EuGH-Entscheidung herbeizuführen, solange keine einheitliche europäische Regelung mit der gleichen Zielsetzung existiert (*Gehring* 1997, S. 342). Jedoch meldeten andere EU-Staaten ob der deutschen Quotenregelung beim Einwegpfand wiederholt Bedenken an. Da einige Einzelhändler bevorzugt Mehrwegflaschen ins Sortiment aufnahmen, um in Absprache mit den deutschen Produzenten ein Absinken der Mehrwegquote zu verhindern, entstünden durch die Quotenregelung ungerechtfertigte Handelsbarrieren. Diese ergäben sich daraus, dass der Export von Mehrwegflaschen aufgrund logistischer Probleme kaum zu bewerkstelligen sei; deutsche Getränkehersteller folgten von der Präferenz des Einzelhandels für Mehrwegflaschen im deutschen Markt profitierten. Da die Kommission dieser Argumentation folgte, jedoch nicht von der beschriebenen Praxis abweichen wollte, beschloss sie durch die Verabschiedung einer Richtlinie eine einheitliche Regelung zu schaffen, um dann gegen die deutsche Quotenregelung vorgehen zu können (*Haverland* 2000, S. 90).

Die politischen Kontextfaktoren für eine neue Verpackungsverordnung hatten sich bis Mitte der 90er Jahre also erheblich verändert: Die Bundesregierung war gegenüber beiden Kammern des Parlaments geschwächt und der Handlungsdruck seitens der EU nahm immer weiter zu. Wie die folgende Darstellung der Ausarbeitung der Verpackungsverordnung von 1998 zeigt, war in dieser Situation und unter Geltung der sich aus der Verpackungsverordnung von 1991 ergebenden Automatismen, die Entwicklung einer dauerhaften, effektiven Lösung für den Umgang mit Einweggetränkeverpackungen unmöglich.

### 3.2 Die Verpackungsverordnung 1998

Im November 1996 legte die Regierung einen neuen Verordnungsentwurf vor. Dieser betonte zwar stark das Kooperationsprinzip und die eigenverantwortlichen Aktivitäten der Industrie, hielt aber generell an der Pfandidee fest (*Deutscher Bundestag* 1996a). Dabei waren zwei Änderungen vorgesehen: Erstens wurden unter Verweis auf die Ergebnisse verschiedener Ökobilanz-Studien des Umweltbundesamtes (UBA) PE-Schlauchbeutel generell, d.h. auch als Einwegverpackung, als umweltverträglich eingestuft. Eine ähnlich außergewöhnliche Behandlung durch die Einführung spezifischer Quoten für das Biersegment, für das in den Studien die Überlegenheit von Mehrwegsystemen festgestellt worden war, unterblieb jedoch mit Verweis auf die neue europäische Regelung. Zweitens wurde die 72-Prozent-Grenze segmentspezifisch ausgerichtet. Das Pfand sollte demnach nur dort gelten, wo der Anteil an Mehrweg gefallen war.

Die SPD kritisierte hauptsächlich die Abkehr von der klaren Differenzierung von Ein- und Mehrweg sowie die ebenfalls veränderten, längeren Überprüfungsregeln (*Deutscher Bundestag* 1996b). Nach der Verabschiedung im Bundestag lehnte der federführende Umweltausschuss im Bundesrat den Regierungsentwurf schon nach kurzen Beratungen gegen die Stimmen von CDU-Ländern und Rheinland-Pfalz (SPD/FDP) ab (*Bundesrat* 1996). Dagegen stimmten Finanz-, Innen-, Rechts- und Wirtschaftsausschuss zu. Der Konflikt war somit parteipolitischer Natur, spiegelte jedoch auch die Gegensätze zwischen Ökologie und Ökonomie wider. Im Unterausschuss Wirtschaft ging es dabei hauptsächlich um das DSD. Nur von Baden-Württemberg wurde ein Antrag mit Bezug auf das Einwegpfand eingebracht, der eine Quote von 78 Prozent für Bier vorsah (*Bundesrat* 1996). Jedoch stimmten lediglich der Antragsteller selbst und Bayern dafür; zwei Länder mit einer starken mittelständischen Biertradition und insofern speziellen wirtschaftlichen Interessen (*Statistisches Bundesamt* 2004a). Nach insgesamt vier Monaten Ausschussberatungen und noch längeren informellen Gesprächen wurde der Entwurf im April 1997 wieder auf die Bundesratsagenda gesetzt. Trotz des Drängens von Umweltministerin Merkel lehnte der Bundesrat ab. In der Auszählung fehlte nur eine Stimme, um den Entwurf passieren zu lassen; deutlich war erkennbar, dass hier die SPD-Opposition die Einigung blockiert hatte (*BMU* 1997a).

Die Industrie befürchtete aufgrund des Vetos Vorbehalte der EU, welche in der Verpackungsverordnung mehr Protektionismus als ökologische Förderung der Mehrwegsysteme sah (*Bundesrat* 1997b, S. 154). So legte die Bundesregierung nur kurze Zeit später einen neuen Entwurf vor. Hinsichtlich des Einwegpfands enthielt er keine Neuerungen und die wiederholten oppositionellen Forderungen in den Bundestagsausschüssen blieben abermals erfolglos. Das Thema wurde aufgrund der Beratungen des BMU und der Umweltlandesminister im Bundesrat zweimal verschoben, bis im November ein Unterausschuss Umwelt eingerichtet wurde (*Bundesrat* 1997a).

Zu diesem Zeitpunkt wäre es der Opposition möglich gewesen, den Regierungsentwurf im Bundesrat zu blockieren. Dass dies allerdings nicht geschah, die Auseinandersetzungen in den Ausschüssen vielmehr jenseits von Parteizugehörigkeiten entsprechend partikularer Länderinteressen verliefen, verdeutlichen die zahlreichen Initiativen der Länder. So forderte Baden-Württemberg beispielsweise abermals eine höhere Quote bei Bier während Nordrhein-Westfalen allgemein segmentspezifische Quoten und Pfandführungen vorsah (ebd.).

Letztlich votierten nur fünf von acht Oppositionsländern im Umweltausschuss gegen den Regierungsentwurf. Kontrastreich war auch die Positionierung zwischen Umwelt- und Wirtschaftsausschuss. Während des gesamten Prozesses warteten beide häufig ab, zögerten



eigene Entscheidungen hinaus und fällten diese dann unter Vorbehalt (ebd.). Dementsprechend wurde der Bundesrat auch nach zweifacher Vertagung mit unterschiedlichen Ausschussempfehlungen im Juli 1998 konfrontiert. Im Sinne des Wirtschaftsausschusses wurde der Antrag Baden-Württembergs im Plenum nicht angenommen. Als Begründung diente dabei die Befürchtung, ein Einwegpfand könnte den Mehrweganteil bei Bier eher senken und so für alle Getränke-segmente ein Pfand auslösen. Trotz dieser Verwerfungen wurde die neue Verordnung angenommen. Wie *Haverland* (2000) feststellt, geschah dies erst nach einem vom Bundesrat erheblich verlängerten Prozess und dies, obwohl der Anpassungsdruck ans europäische Recht eher gering war. So blieben letztlich auch die Pfandregeln im Großen und Ganzen bestehen. Außerdem wurde eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe eingerichtet, die bis Anfang 1999 Lösungen der Einwegproblematik auch jenseits eines Pfands entwickeln sollte (*Bundesrat* 1998). Die Verordnung trat bereits Ende August 1998 in Kraft.

Anders als 1991 war für die Auflösung der Blockade des Bundesrates nun nicht die Umweltministerin maßgeblich. Während die Koalitionsparteien damals 40,8 Prozent der Sitze im Bundesrat inne hatten und ihnen nur fünf Stimmen zur absoluten Mehrheit fehlten, sah sich die neue Umweltministerin einem Bundesratsplenum gegenüber, in dem der Regierungskoalition 19 Stimmen zur absoluten Mehrheit fehlten, da sie lediglich 23 Prozent der Sitze kontrollierte. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, warum der Bundesrat überhaupt irgendeinem Regierungsentwurf zustimmen sollte.

Zunächst standen alle Akteure unter verstärktem EU-induzierten Handlungsdruck, der sich aus den Anpassungserfordernissen der deutschen Verpackungsverordnung an die Verpackungsrichtlinie ergab. Forderungen aus der Öffentlichkeit waren hier kaum relevant. Auch die SPD kalkulierte mit Blick auf die anstehenden Bundestagswahlen und ihren dortigen wahrscheinlichen Erfolg, dass ein EU-Vertragsverletzungsverfahren ihnen erhebliche Schwierigkeiten bereiten dürfte. Dies dürfte sich auch direkt auf den Bundesrat bzw. die dortigen SPD-Länder ausgewirkt haben. Ihre Überzeugung, dass das Pfand jedoch nicht gegen EU-Recht verstieß, konnten sie durch ihre Vetomacht gegenüber dem Umweltministerium durchsetzen. Für dieses wiederum wäre eine ersatzlose Streichung des Pfands aus Legitimationsgründen zwar problematisch gewesen, davon abgesehen wäre sie jedoch wohl nicht unmöglich gewesen. Das BMU verlängerte als Zugeständnis an den BDI, das Informations-Zentrum Weißblech (IZW) und andere Pfandgegner die Überprüfungsfristen der Quoten, um Zeit für neue Lösungen zu gewinnen. Obwohl somit wiederum alle Verhandlungspartner ihr Gesicht wahren konnten, stellte das Ergebnis doch kaum eine gemeinsame, fortschrittliche Einigung wie 1991 dar, sondern vielmehr einen Pflichtkonsens zur Schadensbegrenzung. Wie kurzlebig dieser Erfolg sein könnte, hing wesentlich von den angesprochenen Bundestagswahlen, der daraus hervorgehenden neuen Regierung, den neuen Mehrwegquoten und von der Reaktion der EU auf die neue Verpackungsverordnung ab.

#### 4. Der gescheiterte Änderungsversuch von 2001

Mit den Bundestagswahlen 1998 wurde die CDU-FDP-Regierung von Rot-Grün abgelöst und Umweltminister wurde Jürgen Trittin (GRÜNE). Mit Blick auf die Anträge der letzten Jahre und das stark auf Umweltpolitik ausgerichtete Profil der Grünen war eine Abkehr von der vorsichtigen Regierungsstrategie der letzten Jahre zu erwarten.

Viel hing von den neuesten Mehrwegquoten ab. Bereits die letzte Veröffentlichung im November 1997 hatte nur noch eine Quote von 72,03 Prozent genannt (*BAnz* 1997). Doch

auch die neue Regierung zögerte zunächst die Bekanntmachung der neuen Zahlen hinaus. Erst im Januar 1999 wurde nach intensiven Verhandlungen festgestellt, dass die Quote im Bilanzjahr 1997 auf 71,35 Prozent und somit unter die Grenze von 72 Prozent gefallen war (*Schnurer* 1999). Sollte im darauf beginnenden einjährigen Nachprüfungszeitraum wieder die Quote verletzt werden, müsste das Pfand ein halbes Jahr später eingeführt werden.

Im Gegensatz zur vormalig radikaleren Position hatten SPD und Grüne jedoch ihre Haltung mit dem Regierungseintritt relativiert. Trotz klarer Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat begaben sie sich zunächst in Gespräche mit den beteiligten Interessengruppen. So wurden die Beratungen der eingerichteten Arbeitsgruppe abgewartet (*Schnurer* 1999), als Druckmittel jedoch wiederkehrend öffentliche Forderungen an die Industrie ausgesprochen (vgl. *BMU* 1999). Dieses Druckpotential ist immer wieder abgeschwächt worden, nachdem die zunehmende Erosion der Regierungsmehrheit im Bundesrat ab April 1999 eingesetzt hatte. Allerdings bot der 1991 eingeführte Automatismus, der das Inkrafttreten der Pfandpflicht bei Unterschreitung der Mehrwegquoten vorsah, auch nach der Segmentspezifizierung der Quoten 1996 der Regierung eine Lösung, sollten die korporatistischen Verhandlungen zu einer neuen Regelung scheitern.

#### 4.1 Zurück zur staatlichen Intervention

Das Regierungsziel verstärkter staatlicher Intervention wurde in einer Stellungnahme zu einem ersten Vorschlag Rheinland-Pfalz' im Februar 2000 deutlich. Das Land hatte gefordert, die 72-Prozent-Quote durch eine minimale Abfüllmenge in Mehrwegverpackungen zu ersetzen, da letztere trotz des Absinkens der Mehrwegquote gestiegen sei. Dies sei vor dem Hintergrund ungeklärter EU-Verfahren und einer ungenügenden Forschungslage eine Möglichkeit, Zeit zu gewinnen und das Pfand als unangemessenes Instrument zur Stabilisierung der Mehrwegsyste me zu verhindern (*Bundesrat* 2000a). Der Regierungsvertreter lehnte aber insbesondere eine zeitliche Verzögerung ab und betonte die Notwendigkeit zügigen Handelns angesichts fallender Mehrwegquoten. Unter dem Druck neuer, inoffizieller Zahlen, nach denen die Mehrwegquote weiter fiel (*BMU* 2000c), folgte die Regierung zwar allgemein dem Prinzip der staatlichen Intervention. So betonte etwa Wirtschaftsminister Müller, dass „die Industrie ihre Marktpolitik für lange Zeit freiwillig hätte verändern können, dies aber nicht getan habe“ (*TS* 2001b). Jedoch zielte die Regierung nicht unbedingt auf die Einführung des Einwegpfands als konkrete Maßnahme ab. Entsprechend wurde auf einem „Dosengipfel“ des BMU mit den beteiligten Wirtschaftskreisen im Juni 2000 als Alternative eine Verpackungsabgabe diskutiert. Während zahlreiche Handels-, Umwelt- und Verbraucherorganisationen diese Lösung ebenfalls favorisierten, wurde sie vom BDI und DIHT strikt abgelehnt (*BMU* 2000b, *Der Spiegel* 2003b). Als Gegenvorschlag nannten diese Selbstverpflichtungen, was allerdings von der Regierungslinie noch weiter entfernt lag als der Verzögerungsvorschlag Rheinland-Pfalz'.

Nachdem das BMU eine neue Ökobilanz-Studie vorgelegt hatte, welche nun auch Getränkekartons als ökologisch verträglich einstufte (*BMU* 2000a), kam es zu verschiedensten Vorschlägen seitens der Bundesländer, die den von der Regierung betonten Handlungsbedarf mit der allgemeinen Ablehnung des Einwegpfands in Einklang zu bringen suchten. Rheinland-Pfalz erneuerte seinen Vorschlag vom Februar 2000, ergänzt um den Aspekt der Getränkekartons (*Bundesrat* 2000b); Bayern schlug eine Erhöhung der Mindestabfüllmenge vor (*Bundesrat* 2000c); das Saarland eine erhöhte Quote mit Berücksichtigung der Getränk-

kekarton-Quoten von 1991 (*Bundesrat* 2000d). Ab Herbst 2000 behandelten die Ausschüsse im Bundesrat die verschiedenen Anträge. Während der Wirtschaftsausschuss schnell für den bayerischen Antrag stimmte, warteten Umwelt- und Agrarausschuss auf einen Regierungsentwurf als Folge der Umweltministerkonferenz vom November. Dort hatte man sich, unter rheinland-pfälzischem Widerspruch, auf die Einführung eines bedingungslosen Pfands auf ökologisch nachteilige (hauptsächlich Einweg-)Verpackungen geeinigt (*Bundesrat* 2000a), was insbesondere vom Fachverband Kartonverpackung begrüßt wurde (*FKN* 2000). Die im Bundesrat herrschende Kakophonie zu diesem Zeitpunkt macht deutlich, dass jenseits der allseits anerkannten, grundsätzlichen Notwendigkeit eines staatlichen Eingriffs zur Eindämmung steigender Anteile von Einweggetränkeverpackungen, keine inhaltlichen Übereinstimmungen zwischen der Bundes- und den Landesregierungen bestanden. Dies stellte die Bundesregierung vor die Herausforderung, einen allseits akzeptablen Entwurf auszuarbeiten, um die einhellig abgelehnte Einführung des Einwegpfands entsprechend der Verpackungsverordnungen von 1991 und 1998 doch noch zu verhindern.

## 4.2 Vetopolitik im Bundesrat

Im Mai 2001 legte die Regierung schließlich einen Entwurf vor, der aus einer Umweltministerkonferenz im November 2000 hervorgegangen war. Der Entwurf passierte sogleich den Bundestag, wobei Anträge der CDU und FDP abgewiesen wurden (*Deutscher Bundestag* 2001). Letztere hatte das Pfand, nachdem sie dieses zwei Jahre zuvor noch gestützt hatte, nun unter anderem wegen hoher Investitionskosten für die Händler kritisiert (*Deutscher Bundestag* 2000).

Die Bundesregierung ging mit ihrem Entwurf auf Konfrontationskurs zu einigen Dachverbänden. Der BDI, die Bundesvereinigung Deutscher Handelsverbände (BDH) und die Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie (BVE) hatten erst im April ihr Selbstverpflichtungsangebot erneuert, drohten allerdings bereits mit juristischen Schritten gegen das Pfand (*FR* 2001a). Nachdem der Regierungsentwurf den Bundestag erwartungsgemäß passiert hatte, war unklar, ob in korporatistischen Verhandlungen übergangene Interessengruppen den Bundesrat würden nutzen können, um den Regierungsentwurf doch noch zu blockieren. Hier hatte sich die parteipolitische Konstellation seit Beginn der Legislaturperiode verschoben. Die Regierungsländer verfügten nunmehr lediglich über 27 Stimmen, die Opposition über 28 und bei Mischländern lagen 14 Stimmen.

Jenseits der Parteizugehörigkeiten war jedoch wiederum mit spezifischen Länderinteressen zu rechnen, was die Bundesregierung veranlasste, sich in einer guten Ausgangssituation zu wähnen. Schließlich waren die Alternativen zu ihrem Entwurf – Verpackungsabgabe und Pfandpflicht nach alter Verordnung – von allen Beteiligten abgelehnt worden. Der Umkehrschluss, es müsse daher zur Annahme des eigenen Entwurfs mit neuen Pfandregeln kommen, erscheint zwar plausibel, sollte sich jedoch als falsch erweisen.

Bereits erste Gespräche zwischen den Landesumweltministern nach der Weiterleitung des Entwurfs an den Bundesrat zeigten, dass diese nicht mehr geschlossen hinter der Regierung standen (*Die Welt* 2001). Insbesondere Rheinland-Pfalz (SPD/FDP), Baden-Württemberg, Hessen, Thüringen und Sachsen (die letzten vier CDU-geführt) erwiesen sich als kontinuierliche Gegner des Regierungsentwurfs. Alle anderen Länder vertraten je nach Ausschuss unterschiedliche Positionen (*Bundesrat* 2001c). Vor dem Hintergrund dieser ambivalenten Interessenlagen war mit komplizierten Verhandlungen zu rechnen.

Im SPD-regierten Niedersachsen, wo kurz nach der geplanten Pfandeinführung gewählt werden sollte, stand Ministerpräsident Gabriel dem Entwurf ablehnend gegenüber. Schmalbach-Lubeca, damaliger Marktführer in der Dosenproduktion, sah Arbeitsplätze im Land gefährdet (*taz* 2001). Da jedoch das niedersächsische Parlament eindeutig für den Entwurf war und Gabriel wohl Druck von der Bundesregierung verspürte (*FAZ* 2001e, *TS* 2001a), wurde ein Kompromissantrag erstellt, der eine einjährige Verschiebung des Pfands vorsah (*Bundesrat* 2001b).

Die Wirkung des eher starken niedersächsischen Parlaments wird im Falle Bayerns konterkariert. Dort wurde der Pfandeinführung mit 80 zu 60 Stimmen bei 18 Enthaltungen überraschend zugestimmt (*FAZ* 2001c, *SZ* 2001b). Die Fronten waren hier politisch und industriell unscharf. Während Umweltminister Schnappauf die enorme Höhe des Mehrweganteils in Bayern einräumte, plädierte er für andere Mittel als das Pfand, um diese zu schützen (*FAZ* 2001a). Der Bundesverband privater Bierbrauereien unterstützte dagegen das Einwegpfand, da so die Wettbewerbsnachteile der kleinen und mittelständischen Betriebe ausgeglichen würden (*Bundesverband Private Brauereien Deutschland* 2004). Mit der Hälfte aller Bierbrauereien bei lediglich einem Fünftel des in Deutschland produzierten Bieres stellten diese einen zentralen Wirtschaftszweig in Bayern dar (*Statistisches Bundesamt* 2004a). Der Getränkefachgroßhandel befürchtete daher einen Arbeitsplatzabbau von 250.000 Stellen in Bayern, sollte das Pfand nicht eingeführt werden (*Handelsblatt* 2001). Demgegenüber sprach sich der Deutsche Brauer-Bund (DBB), dessen Präsident gleichzeitig Vorsitzender der Großbrauerei Beck's war, als Dachverband gegen das Pfand aus (*FR* 2001b).

Beide Fälle zeigen, dass innerhalb einzelner Länder nach wie vor Spannungen zwischen den parteipolitischen und industriellen Länderinteressen bestanden. Im Gegensatz zu den Debatten zur Verpackungsverordnung von 1998 überwog nun allerdings insbesondere in den unionsregierten Ländern die parteipolitische Komponente. Die meisten CDU-geführten Länder positionierten sich gegen den Entwurf, obgleich sie durchaus eigene, den Regierungsvorschlag jedoch zurückweisende Anträge einbrachten. Auch Baden-Württemberg, das sich schon 1991 und 1998 eher auf Linie der jetzigen Regierung befunden hatte, blieb nun zurückhaltend. Klarer Abweichler war lange Zeit lediglich das von CDU allein regierte Saarland. Dessen Umweltminister war zuvor der Landesvorsitzende des Naturschutzbundes (NABU) gewesen (*NABU* 1999), welcher neben Verbraucherorganisationen, dem BUND und der Deutschen Umwelthilfe (DUH) zu den stärksten Pfandbefürwortern zählte (*Stg. Ztg.* 2001).

Auf SPD-Seite positionierten sich ebenfalls viele Länder zügig entlang der Parteilinie. Eine besondere Rolle spielten jedoch Rheinland-Pfalz (SPD/FDP) und Nordrhein-Westfalen (SPD/Grüne). Ersteres widersetzte sich dem Regierungsentwurf, war allerdings an der darin enthaltenen Ausnahme für Wein interessiert, für die auch das BMU, der Deutsche Bauern-Verband (ebenfalls für Ausnahmen bei Bier und Milch) und der Bundesverband der Deutschen Weinkellereien und des Weinfachhandels (BDWW) (Hauptsitz in Rheinland-Pfalz) plädierten (*Stg. Ztg.* 2001). Aus diesem gemeinsamen Interesse zwischen dem Land und BMU leitete letzteres seine Hoffnung auf eine Zustimmung zum Regierungsentwurf ab. Tatsächlich hatte sich Rheinland-Pfalz jedoch seit einem knappen Jahr für eine Mindestabfüllmenge stark gemacht, die sich immer mehr als mehrheitsfähiger Gegenvorschlag zum Regierungsentwurf herauskristallisierte.

Kontrovers war auch die Position Nordrhein-Westfalens (SPD/Grüne), ein Land mit großen Dosenherstellern und Handelsunternehmen (*Bundesrat* 2001a, S. 345 (C)). Dort hatten Schmalbach-Lubeca, Tengelmann, Metro und Rewe ihren Hauptsitz und es wurden

die größten Biermengen bei nur einem Zehntel der deutschlandweiten Bierbrauereien produziert (*Statistisches Bundesamt* 2004a). Der Landesverband der Grünen befürwortete den Regierungsentwurf, während Ministerpräsident Clement (SPD) ihn ablehnte.

Die durch partei-politische Überlegungen geprägte Neupositionierung einzelner unionsgeführter Länder bei gleichzeitigem Verharren einzelner Regierungsländer auf ihren an spezifischen Länderinteressen ausgerichteten Positionen machte eine Einigung im Bundesrat unmöglich, so dass der Regierungsentwurf schließlich unter Enthaltung von Nordrhein-Westfalen und der Ablehnung durch Rheinland-Pfalz mit 36 Stimmen zurückgewiesen wurde (SZ 2001a). Gleichzeitig wurden die Ideen einer minimalen Abfüllmenge und eines Vertragswerks mit Strafen bei Verletzung der selbigen angenommen (*Bundesrat* 2001c). SPD-Bundestagsabgeordnete und Trittin kritisierten diese Entscheidung und letzterer kündigte nun die Umsetzung des Pfands nach den Regeln von 1998 an – dies, obwohl das BMU noch kürzlich festgestellt hatte, wie irrational diese seien (*BMU* 2001b). Die Verantwortung dafür wurde jedoch auf die Vorgängerregierung abgewälzt.

Der Prozess um den gescheiterten Änderungsversuch 2001 zeigt, dass Trittin als Umweltminister einer anderen Strategie folgte als dies insbesondere Klaus Töpfer 1991 getan hatte. Obwohl ersterer zunächst durchaus Verhandlungen mit Dachverbänden und Interessengruppen führte, war sein eigenes Interesse zugunsten der staatlichen Intervention klar dominant, sodass die Gespräche stärker unter dem Schatten der Hierarchie standen als unter dem Willen, eine Einigung in gegenseitigem Einvernehmen zu erreichen. Dass die Ausarbeitung einer korporatistischen Lösung letztlich scheiterte, ist auf zwei interdependente Faktoren zurückzuführen: Zum einen fiel es den Verbänden schwer, aufgrund der unterschiedlichen betriebswirtschaftlichen Interessen ihrer Mitglieder, der Regierung mit einer einheitlichen Position zu begegnen. Dies war auch Folge des geringen Konsenszwangs in den Verhandlungen, der sich daraus ergab, dass es dem BMU nicht gelang, seine Drohung mit der Pfandeinführung nach altem Recht glaubhaft zu machen. Ferner sahen die Industrievertreter in den anstehenden, schwierigen Verhandlungen im Bundesrat eine zweite Chance, sich mit ihren Interessen im politischen Prozess einzubringen, sollten die korporatistischen Verhandlungen scheitern.

Mit Blick auf die ausgebliebene Zustimmung im Bundesrat für den Regierungsentwurf behielten die Industrieverbände dabei Recht. Dass dies allerdings ein Pfand generell verhindern würde, erwies sich als Fehleinschätzung. Die verschiedenen Änderungsvorschläge waren im Bundesrat gescheitert, da die Union die durch sie gestellten Landesregierungen zur Parteiräson brachte, während dies der SPD nicht gelang. Trotz der durch die Regierung aufrecht erhaltenen Drohkulisse einer Einführung des Einwegpfands entsprechend den Vorschriften von 1991 und 1998, die eigentlich einhellig von allen beteiligten Akteure abgelehnt wurde, gelang es dem Umweltminister nicht, einen Konsens unter den Ländern herzustellen. Nachdem die Einführung des Einwegpfands somit in der Phase der Politikformulierung weder von den Befürwortern effizient gestaltet, noch von den Gegnern ganz verhindert werden konnte, verlagerten sich die Auseinandersetzungen in die Phase der Umsetzung einer Politik, die so eigentlich niemand mehr wollte.

## 5. Die Implementation des Einwegpfands

Nach den gescheiterten Versuchen, die Einführung des Einwegpfands bei der Exekutive und Legislative zu verhindern, wandten sich die Akteure nun mit ihren Anliegen an Ge-

richte in verschiedenen Instanzen. Damit begann eine Phase des Hoffens und Bangens, des Ankündigens und Verwerfens, der Niederlagen – und nur weniger Erfolge. Widersprüchliche Urteile und die Tatsache, dass viele juristische Detailfragen erstmals verhandelt wurden, bestärkten sowohl Pfandgegner als auch -befürworter in ihrem Weg (*BMU* 2001a, *FAZ* 2001d).

So reichten die Pfandgegner Klage beim Bundesverfassungsgericht ein, die jedoch (wie schon 1994) abgewiesen wurde (*Der Spiegel* 2003b). Parallel befassten sich auch verschiedene Verwaltungsgerichte mit dem Fall. Auf Bundesebene wurde eine Klage etlicher großer Bierbrauereien, Rewes und einiger Dosenproduzenten abgewiesen, die sich gegen die Länder als ausführende Organe der Verordnung gewendet hatte (*Handelsblatt* 2002). Trotz der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts entschied das Landesverwaltungsgericht Düsseldorf, die Pfandpflicht auszusetzen (*Flanderka/Renke* 2006). Dies dürfte abermals Hoffnung bei den Pfandgegnern geweckt haben, die inzwischen zum Januar 2003 geplante Einführung doch noch verhindern zu können.

Das BMU stellte diese Frist als Angebot gegenüber der Industrie dar, um sich noch auf das Pfand einstellen zu können (*BMU* 2002c). Doch auch die anstehenden Bundestagswahlen, in deren Vorfeld die Umsetzung der umstrittenen Regelung Stimmenverluste hätte verursachen können, dürften zu dieser Terminwahl beigetragen haben (*FAZ* 2001b). Die Bedeutung der Wahl spiegelt sich auch im schärferen Ton zwischen BMU und Bayern wider, welches in Edmund Stoiber den Kanzlerkandidaten der Opposition stellte (vgl. *BMU* 2002b). Zudem war klar, dass, wenngleich die Wahl weder formal noch praktisch ein Referendum über das Einwegpfand darstellte, ein Sieg der Opposition das Pfand wohl gestoppt hätte.

Obwohl eine Entscheidung zum EU-Vertragsverletzungsverfahren weiterhin ausstand (*Töller* 2004, S. 86), war die Pfandeinführung zum Januar 2003 nach den gescheiterten Klagen nicht mehr zu stoppen. Obwohl die Konfliktparteien über informelle Gespräche in Kontakt standen, wurde erst im Dezember ein weiterer „Dosengipfel“ abgehalten (*Der Spiegel* 2003b). Die konfrontative Strategie der letzten Monate und Jahre stand dabei im Widerspruch zur dringend notwendigen Einigung, an der sowohl die Regierung als auch die Händler und Produzenten interessiert waren. Erstere hatte Pfandvorbereitungen bei einigen Unternehmen festgestellt und daher wenig Verständnis für die Pfandgegner, die nun unvorbereitet waren (*BMU* 2002a). Beim Dosengipfel drohte der Handel mit dem Boykott des Pfands, was von Seiten der Deutschen Umwelthilfe (DUH) die Androhung von Testkäufen auslöste (*Der Spiegel* 2003b). Der Druck wuchs damit sowohl auf die Regierung als auch die Industrie und führte zu einer geradezu skurrilen Situation. Obwohl die Pfandgegner ihre Interessen weder in den Verhandlungen um den Änderungsversuch 2001, noch vor Gericht hatten durchsetzen können, befanden sie sich nunmehr in einer verhältnismäßig starken Verhandlungsposition gegenüber dem BMU, da dieses bei der Implementation des Einwegpfands auf die Kooperation der Industrie angewiesen war.

Das Ergebnis war eine Vereinbarung, nach der während einer Übergangsphase bis Oktober 2003 die Getränkeeinwegverpackungen nur am Ort des Einkaufs zurückgenommen werden mussten. Dies entlastete zunächst die Händler, belastete dafür jedoch umso mehr die Konsumenten. Die Folge war der Pfandschlupf, der neben den Händlern zwar auch dem Staat über die Mehrwertsteuer Einnahmen verschaffte, jedoch eindeutig zu den negativen, nicht-intendierten Konsequenzen des deutschen Einwegpfands zu zählen ist.

In Bezug auf die Sicherung der Mehrwegquote war das Einwegpfand hingegen zunächst erfolgreich. So sanken die Einwegabsatzzahlen bei gleichzeitigem Anstieg der Mehrweganteile im Jahr 2003 (*UBA* 2009). Aufgrund der daher zu erwartenden Auslis-

tung von Einweg zögerte der Handel, überhaupt bis Oktober ein gemeinsames Rücknahmesystem zu installieren (*Lepszy* 2003). Die Forderung nach einer Verpackungsabgabe, die im Gegensatz zum Jahr 2000 nun von BDI und HDE kam, sowie der Wunsch nach einer Abschaffung des Pfands, geäußert von IG Metall und FDP, wurden vom BMU abgelehnt (ebd.). Die unter den gegebenen Bedingungen herrschende Verbraucherunfreundlichkeit und neuerliche Bedenken seitens der Europäischen Kommission machten das Pfand nicht einmal für das BMU zu einer Erfolgsgeschichte. Dieses arbeitete daher nun vor allem auf die Einrichtung von Rücknahmesystemen hin (*Der Spiegel* 2003b). Im Oktober 2003 kam es schließlich zu den sogenannten Insellösungen, wonach Verpackungen dort zurückgegeben werden konnten, wo diese auch vertrieben wurden. Obwohl sich der Aufbau eines umfassenden Rücknahmesystems weiter verzögerte, brachte diese Veränderung schon bald wieder höhere Verkaufszahlen von Dosen mit sich, die ab August 2004 wieder verstärkt eingelistet wurden (*Lepszy* 2003). Die Abschaffung der Insellösungen und die Einführung eines einheitlichen Rücknahmesystems im Zuge einer weiteren Verpackungsverordnung vom Mai 2006 begünstigten, dass sich diese Entwicklung sinkender Mehrweganteile auch langfristig fortsetzen konnte, was den ursprünglichen Intentionen bei der Einführung des Einwegpfands entgegen steht.

## 6. Zusammenfassung und Ausblick

Die Antwort auf die Frage, wie es zur chaotischen Einführung des Einwegpfands in Deutschland kommen konnte, liegt im Zusammenspiel drei zentraler Faktoren begründet: Die sich wandelnden Bundesratsmehrheiten mit ihren Auswirkungen auf das Strategiespektrum der Umweltministerien; die Interessensheterogenität innerhalb der gesellschaftlichen Gruppen, die eine korporatistische Lösung unmöglich machte; und die Folgewirkung der existierenden Regelungen, die nach 1991 eine Lösung bei mangelnden Alternativen vorgaben.

Für alle drei hier untersuchten Entscheidungszeitpunkte wurde die Rolle der Regierung bzw. des Umweltministeriums als zentral beurteilt. Dieses verfügte über eine außerordentliche Definitionsmacht und war Dreh- und Angelpunkt der Verhandlungen, indem es in zwei hauptsächlich entgegengesetzte Richtungen zu agieren hatte. Der Logik des deutschen Korporatismus folgend, war auf der einen Seite der Dialog mit den beteiligten Interessengruppen hinsichtlich der Implementation von besonderem Interesse. Auf der anderen Seite bedurfte der Bundesrat besonderer Aufmerksamkeit, stellte er aufgrund inkongruenter Mehrheitsverhältnisse zum Bundestag doch einen Vetopunkt im politischen Prozess dar. Für einen Konsens bedurfte es der erfolgreichen Integration beider Seiten.

Im ersten Fall von 1991 verstand Minister Töpfer es, die verschiedenen Verhandlungsebenen so abzustimmen, dass jeweilige Gewinne von Beteiligten nicht als Verluste auf der anderen Seite interpretiert wurden. Seine eigenen Präferenzen hielt er dabei häufig im Hintergrund, betonte sie jedoch in den entscheidenden Verhandlungen mit dem Bundesrat, um mit diesem Einigkeit zu demonstrieren. So wurde auch seine errichtete Drohkulisse ernst genommen, ohne die eine Verabschiedung äußerst unwahrscheinlich gewesen wäre. Der Konsens war letztlich nicht minimal, sondern ein Schritt mit Pioniercharakter (Prüfer 1999, S. 29).

Im zweiten Fall von 1997/98 war der substantielle Handlungsdruck zwar geringer, aus formalen Gründen durch die Anpassung an die EU-Verpackungsrichtlinie jedoch ebenfalls hoch. Hier wandte der Bundesrat einmal die Praxis des prinzipiellen, parteipolitischen Vetos

an, schwenkte jedoch später auf einen Minimalkonsens ein. Dieser war weniger eine gemeinsame Einigung als der Ausdruck, die möglichst günstige Wahrung einzelner Interessen sicherzustellen. Umweltministerin Merkel zeigte sich ebenfalls mit dem Status quo zufrieden, aus dem sie ihre Legitimation schöpfte und in alle Richtungen verteidigen konnte.

Erst im dritten Fall von 2001 bezog der Umweltminister in Person Trittins deutlich Stellung und verließ damit seine Vermittlerrolle. Er versuchte, den Schatten der Hierarchie in den korporatistischen Verhandlungen stärker auszuspielen. Dies war insofern plausibel, da eine Nicht-Einigung stets die Gültigkeit der alten Pfandregeln zur Folge gehabt hätte und schließlich ja auch gehabt hat. Dass Trittin jedoch Preis gab, an diesen selbst nicht interessiert zu sein, machte seine Drohungen mit der alten Pfandpflicht unglaublich. Die korporatistischen Verhandlungen scheiterten schließlich an der beidseitigen Prinzipientreue der Beteiligten (*Schnurer* 1999). Der Bundesrat beschränkte sich zwar nicht auf die verhältnismäßig einfache Herstellung eines negativen Votums, sondern schaffte es, positive Mehrheiten und Alternativen zum Regierungsvorschlag zu entwickeln. Dabei wurden jedoch die Partikularinteressen der unionsregierten Länder von der Linie der Bundespartei überlagert. Ziel war hier vor allem der symbolträchtige Sieg über den politischen Gegner geworden. Infolge dessen kam es dann doch zur Umsetzung des Einwegpfandes entsprechend der Regelungen von 1998. Diese traten trotz der einhelligen Ablehnung durch alle beteiligten Akteure in Kraft, da es nicht gelang, einvernehmlich eine Alternative auszuarbeiten.

Dass sich zunächst beinahe alle beteiligten Akteure einer reibungslosen Umsetzung des Einwegpfands verweigerten, ist durchaus nachvollziehbar. Schließlich hatte keiner dieser Akteure die Regelungen so wie sie bis 2003 umzusetzen waren, unterstützt. Nicht einmal das zuständige BMU hatte zu Beginn des Umsetzungsprozesses ein fertiges Konzept zur Einrichtung eines einheitlichen Rücknahmesystems, bestand doch auch hier bis zuletzt die Hoffnung, zu anderweitigen Lösungen zum Umgang mit Einweggetränkeverpackungen zu gelangen. Die graduelle Abnahme der Klagen gegen das Einwegpfand und seine Umsetzung sowie die inzwischen vollzogene Einrichtung eines einheitlichen Rücknahmesystems zeigen jedoch, dass zumindest langfristig auch ineffiziente, irrationale und unintendierte Politiken umgesetzt werden. Dass diese Umsetzung jedoch nicht unbedingt der ursprünglich angestrebten Zielsetzung dienlich ist, belegen die verschiedenen Einwegflaschen und Getränkedosen, die heute wieder vermehrt in deutschen Supermarktgallen zu finden sind.

## Literatur

- BAnz*, 1997: Bekanntmachung der Erhebungen der Bundesregierung bzgl. der Mehrweganteile der Getränkeverpackungen in den Jahren 1991 bis 1996 nach § 9 Abs. 3 der VerpackV., in: *Bundesanzeiger*, 206, S. 13380-13381.
- Bauld, Linda/Judge, Ken/Paterson, Iain*, 2003: New Directions for the British Welfare State, in: *Gilbert, Neil/van Voorhis, Rebecca A.* (Hrsg.), *Changing Patterns of Social Protection*, New Brunswick/London: Transaction Publishers, S. 169-217.
- BMU*, 1997a: Bundesrat lehnt Novelle Verpackungsverordnung ab, Pressemitteilung 30/97 S. 25.04.1997. Online verfügbar unter: [http://www.bmu.bund.de/pressearchiv/13\\_legislaturperiode/pm/1331.php](http://www.bmu.bund.de/pressearchiv/13_legislaturperiode/pm/1331.php), Stand 11.07.2009.
- BMU*, 1997b: Mehrweganteile bei Getränken 1996 weiterhin stabil. Anstieg bei Getränkedosen gestoppt, Pressemitteilung 53/97, 30.09.1997. Online verfügbar unter: [http://www.bmu.bund.de/pressearchiv/13\\_legislaturperiode/pm/1259.php](http://www.bmu.bund.de/pressearchiv/13_legislaturperiode/pm/1259.php), Stand 24.09.2009.



- BMU*, 1999: Trittin fordert Handel und Industrie zur Stützung der Mehrwegquote auf, Pressemitteilung 062/99, 05.05.1999. Online verfügbar unter: [http://www.bmu.bund.de/pressearchiv/14\\_legislaturperiode/pm/199.php](http://www.bmu.bund.de/pressearchiv/14_legislaturperiode/pm/199.php), Stand 17.09.2009.
- BMU*, 2000a: Dosen und Einwegflaschen ökologisch nachteilig, Pressemitteilung 146/00, 09.08.2000. Online verfügbar unter: [http://www.bmu.bund.de/pressearchiv/14\\_legislaturperiode/pm/869.php](http://www.bmu.bund.de/pressearchiv/14_legislaturperiode/pm/869.php), Stand 17.09.2009.
- BMU*, 2000b: Es bleibt bei Pfandpflicht zum Schutz von Mehrweggetränkeverpackungen – Wirtschaft kann sich nicht auf Alternative einigen, Pressemitteilung 103/00, 14.06.2000. Online verfügbar unter: [http://www.bmu.bund.de/pressearchiv/14\\_legislaturperiode/pm/775.php](http://www.bmu.bund.de/pressearchiv/14_legislaturperiode/pm/775.php), Stand 17.09.2009.
- BMU*, 2000c: Mehrweganteil bei Getränkeverpackungen weiter gesunken, Pressemitteilung 38/00, 16.03.2000. Online verfügbar unter: [http://www.bmu.bund.de/pressearchiv/14\\_legislaturperiode/pm/621.php](http://www.bmu.bund.de/pressearchiv/14_legislaturperiode/pm/621.php), Stand 17.09.2009.
- BMU*, 2001a: Schutz für Mehrweg behindert den Binnenmarkt nicht, Pressemitteilung 066/01, 29.03.2001. Online verfügbar unter: [http://www.bmu.bund.de/pressearchiv/14\\_legislaturperiode/pm/1154.php](http://www.bmu.bund.de/pressearchiv/14_legislaturperiode/pm/1154.php), Stand 17.09.2009.
- BMU*, 2001b: Chancen für vernünftige Pfandregelung wachsen, Pressemitteilung 141/01, 11.07.2001. Online verfügbar unter: [http://www.bmu.bund.de/pressearchiv/14\\_legislaturperiode/pm/1727.php](http://www.bmu.bund.de/pressearchiv/14_legislaturperiode/pm/1727.php), Stand 17.09.2009.
- BMU*, 2002a: Front der Dosenpfandgegner bröckelt, Pressemitteilung 184/02, 08.08.2002. Online verfügbar unter: [http://www.bmu.bund.de/pressearchiv/14\\_legislaturperiode/pm/1637.php](http://www.bmu.bund.de/pressearchiv/14_legislaturperiode/pm/1637.php), Stand 17.09.2009.
- BMU*, 2002b: Es wird kein Pfand auf Milchkartons geben, Pressemitteilung 106/02, 08.05.2002. Online verfügbar unter: [http://www.bmu.bund.de/pressearchiv/14\\_legislaturperiode/pm/1481.php](http://www.bmu.bund.de/pressearchiv/14_legislaturperiode/pm/1481.php), Stand 17.09.2009.
- BMU*, 2002c: Dosenpfand kommt ab 1. Januar 2003, Pressemitteilung 068/02, 20.03.2002. Online verfügbar unter: [http://www.bmu.bund.de/pressearchiv/14\\_legislaturperiode/pm/1445.php](http://www.bmu.bund.de/pressearchiv/14_legislaturperiode/pm/1445.php), Stand 17.09.2009.
- BMU*, 2003: Zwischenbilanz: Das Pfand wirkt, Pressemitteilung 159/03, 12.09.2003. Online verfügbar unter: [http://www.bmu.bund.de/pressearchiv/15\\_legislaturperiode/pm/4561.php](http://www.bmu.bund.de/pressearchiv/15_legislaturperiode/pm/4561.php), Stand: 17.09.2009.
- Bundesrat*, 1988: Beschluss des Bundesrates über die Verordnung der Bundesregierung zur Verordnung über die Rücknahme und Pfanderhebung von Getränkeverpackungen aus Kunststoff. Drucksache 431/88 (Beschluss) vom 20.09.1988, Bonn: Bundesrat.
- Bundesrat*, 1991a: Plenarprotokoll 628. Sitzung am 19.04.1991, Bonn: Bundesrat.
- Bundesrat*, 1991b: Antrag zur Verpackungsverordnung. Drucksache 817/12/90 vom 19.04.1990, Bonn: Bundesrat.
- Bundesrat*, 1991c: Antrag der Länder Baden-Württemberg und Berlin zur Verpackungsverordnung. Drucksache 817/10/90 vom 22.03.1991, Bonn: Bundesrat.
- Bundesrat*, 1991d: Beschluss des Bundesrates zur Verpackungsverordnung. Drucksache 236/91 vom 19.04.1991, Bonn: Bundesrat.
- Bundesrat*, 1991e: Antrag des Freistaates Bayern zur Verpackungsverordnung. Drucksache 817/3/90 vom 19.03.1991, Bonn: Bundesrat.
- Bundesrat*, 1994: Stellungnahme der Bundesregierung zur Entschließung des Bundesrates vom 19.04.91 zur Verpackungsverordnung, Bonn: Bundesrat.
- Bundesrat*, 1995: Entschließung des Bundesrates zur Novellierung der Verpackungsverordnung und zur Abfallvermeidung. Drucksache 317/94 (Beschluss) vom 17.02.1995, Bonn: Bundesrat.
- Bundesrat*, 1996: Verordnung der Bundesregierung über die Verpackungsverordnung. Drucksache 992/96 vom 19.12.1996, Berlin: Archiv Bundesrat.
- Bundesrat*, 1997a: Verordnung der Bundesregierung. Verpackungsverordnung. Drucksache 518/97 vom 10.07.1997, Berlin: Archiv Bundesrat.
- Bundesrat*, 1997b: Plenarprotokoll 711. Sitzung am 25.04.1997, Bonn: Bundesrat.
- Bundesrat*, 1998: Beschluss des Bundesrates. Drucksache 445/98 (Beschluss) vom 29.05.1998, Berlin: Archiv Bundesrat.

- Bundesrat*, 2000a: Verordnungsantrag des Landes Rheinland-Pfalz. Drucksache 105/00 vom 17.02.2000, Berlin: Archiv Bundesrat.
- Bundesrat*, 2000b: Entwurf des Landes Rheinland-Pfalz zum Entwurf einer Änderungsverordnung der Verpackungsverordnung. Drucksache 105/2/00 vom 05.09.2000, Berlin: Bundesrat.
- Bundesrat*, 2000c: Antrag des Freistaates Bayern zum Entwurf einer Änderungsverordnung der Verpackungsverordnung. Drucksache 105/5/00 vom 28.09.2000, Berlin: Bundesrat.
- Bundesrat*, 2000d: Antrag des Saarlandes zum Entwurf einer Änderungsverordnung der Verpackungsverordnung. Drucksache 105/4/00 vom 28.09.2000, Berlin: Bundesrat.
- Bundesrat*, 2001a: Plenarprotokoll 766. Sitzung am 13.07.2001, Berlin: Bundesrat.
- Bundesrat*, 2001b: Antrag des Landes Niedersachsen. Drucksache 361/2/01 vom 19.06.2001, Berlin: Bundesrat.
- Bundesrat*, 2001c: Verordnung der Bundesregierung. Zweite Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung. Drucksache 361/01 vom 18.05.2001, Berlin: Archiv Bundesrat.
- Bundesverband Private Brauereien Deutschland*, 2004: Plus will Mehrweg einlisten, Pressemitteilung, 02.01.2004. Online verfügbar unter: [http://www.private-brauereien.de/brau/presse/presseschau/2004\\_01\\_02.php?navid=23](http://www.private-brauereien.de/brau/presse/presseschau/2004_01_02.php?navid=23), Stand 18.09.2009.
- Butzlaff, Felix*, 2009: Klaus Töpfer – der ewige Seiteneinsteiger, in: *Lorenz, Robert/Micus, Matthias* (Hrsg.), *Unkonventionelle Politiker-Karrieren in der Parteiendemokratie*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 115-139.
- Czada, Roland*, 2003: Konzertierung in verhandlungsdemokratischen Politikstrukturen, in: *Jochem, Sven/Siegel, Nico A* (Hrsg.), *Konzertierung, Verhandlungsdemokratie und Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat: Das Modell Deutschland im Vergleich*, Opladen: Leske + Budrich, S. 35-69.
- Der Spiegel*, 2003a: Wie ein Lottogewinn, in: *Der Spiegel* vom 04.08.2003.
- Der Spiegel*, 2003b: Die Dosenrepublik, in: *Der Spiegel* vom 04.08.2003.
- Deutscher Bundestag*, 1993a: Plenarprotokoll 12/176, Stenografischer Bericht der 176. Sitzung am 23.06.1993, Bonn: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag*, 1993b: Antrag der Fraktion der SPD. Novellierung der Verpackungsverordnung. Drucksache 12/5242 vom 23.06.1993, Bonn: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag*, 1993c: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage. Drucksache 12/4115 vom 14.01.1993, Bonn: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag*, 1995: Antrag der Fraktion der SPD. Eckpunkte zur Novellierung der Verpackungsverordnung. Drucksache 13/2818 vom 30.10.1995, Bonn: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag*, 1996a: Verordnung der Bundesregierung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen. Drucksache 13/5999 vom 07.11.1996, Bonn: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag*, 1996b: Beschlussempfehlung und Bericht des Umweltausschusses zur Verordnung der Bundesregierung. Drucksache 13/6518 vom 11.12.1996, Bonn: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag*, 1996c: Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Ersatz der VerpackV durch eine Verpackungsvermeidungs- und Mehrwegverordnung. Drucksache 13/4354 vom 16.04.1996, Bonn: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag*, 2000: Antrag der Fraktion der FDP. Novellierung der VerpackV und Flexibilisierung der Mehrwegquote. Drucksache 14/3814 vom 05.07.2000, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag*, 2001: Verordnung der Bundesregierung. Zweite Verordnung zur Änderung der VerpackV. Drucksache 14/5941 vom 04.05.2001, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Die Welt*, 2001: Bundestag beschließt Pfand - Länder weiter uneins, in: *Die Welt* vom 19.05.2001.
- Die Zeit*, 1991: Niederlage mit Bravour. Online verfügbar unter: <http://www.zeit.de/1991/09/Niederlage-mit-Bravour>, Stand: 20.07.2010.
- FAZ*, 2001a: Das Kabinett beschließt das Dosenpfand, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 03.05.2001.
- FAZ*, 2001b: Trittin kann Terminplan für Zwangspfand nicht einhalten, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 06.10.2001.
- FAZ*, 2001c: Bayerns Landtag für Dosenpfand, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 10.05.2001.
- FAZ*, 2001d: Rechliche Zweifel am Zwangspfand, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 12.07.2001.
- FAZ*, 2001e: Für Trittin ist der Zwang zum Pfand unausweichlich, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 17.05.2001.

- FKN*, 2000: Getränkekartonhersteller begrüßen Umweltgutachten. Online verfügbar unter: [http://www.getraenkekarton.de/01\\_seiten/page.php?id=217](http://www.getraenkekarton.de/01_seiten/page.php?id=217), Stand: 23.09.2009.
- Flanderka, Fritz/Renke, Ilona*, 2006: Die neuen Pfandpflichten für Getränkeverpackungen, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 25, S. 23-26.
- FR*, 2001a: Bundesregierung hält an Dosenpfand fest, in: *Frankfurter Rundschau* vom 19.04.2001.
- FR*, 2001b: „Dosenpfand lädt zum Missbrauch ein“, in: *Frankfurter Rundschau* vom 15.06.2001.
- Gehring, Thomas*, 1997: Governing in nested institutions: environmental policy in the European Union and the case of packaging waste, in: *Journal of European Public Policy*, 4, S. 337 - 354.
- Handelsblatt*, 2001: Trittin kämpft um das Dosenpfand, in: *Handelsblatt* vom 11.05.2001.
- Handelsblatt*, 2002: Klagewelle gegen Bundesländer soll Dosenpfand doch noch stoppen, in: *Handelsblatt* vom 26.03.2002.
- Haverland, Markus*, 2000: National Adaptation to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points, in: *Journal of Public Policy*, 20, S. 83-103.
- Kern, Kristine/Koenen, Stephanie/Löffelsend, Tina*, 2004: Red-Green Environmental Policy in Germany: Strategies and Performance Patterns, in: *Reutter, Werner* (Hrsg.), *Germany on the Road to Normalcy. Policies and Politics of the Red-Green Federal Government*, New York: Palgrave, S. 183-206.
- Lehmbruch, Gerhard*, 1998: Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Lepszy, Norbert*, 2003: Das politische System der Niederlande, in: *Ismayr, Wolfgang* (Hrsg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*, Opladen: Leske + Budrich, S. 349-387.
- NABU*, 1999: Ministerehren für Stefan Mörsdorf. Online verfügbar unter: <http://www.nabu.de/nh/499/magazin499.htm> – saar, Stand: 22.08.09.
- Pierson, Paul*, 2004: *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton: Princeton University Press.
- Prüfer, Ralf M.*, 1999: *Die Verpackungsverordnung und ihre ökologischen Alternativen*, Frankfurt a. M.: Peter Lang.
- Schnurer, Helmut*, 1999: Ausblick auf die künftige Verpackungsabfallentsorgung aus nationaler und europäischer Sicht, in: *Wiemer, K./Kern, M.* (Hrsg.), *Bio- und Restabfallbehandlung III*, Witzhausen:
- Statistisches Bundesamt*, 2004a: Brauwirtschaft. Fachserie 14 Reihe 9.2.2. Online verfügbar unter: <https://www-ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?cmspath=struktur,vollanzeige.csp&ID=1013590>, Stand: 30.08.2009.
- Statistisches Bundesamt*, 2004b: Datenreport, Berlin: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Stg. Ztg.*, 2001: Regierung beschließt Dosenpfand, in: *Stuttgarter Zeitung* vom 03.05.2001.
- SZ*, 2001a: Schwere Niederlage für Trittin, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 14.07.2001.
- SZ*, 2001b: Trittin: Länder sollen von Bayern lernen, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 11.05.2001.
- taz*, 2001: Im Namen der Dose, in: *taz Berlin* vom 11.05.2001.
- Timmermeister, Markus*, 1998: Entstehung und Gestaltung eines neuen Politikfelds. Die Abfallpolitik in der Bundesrepublik Deutschland in den neunziger Jahren. Dissertation am Fachbereich Soziologie der Universität Bielefeld. Online verfügbar unter: <http://bieson.ub.uni-bielefeld.de/volltexte/2002/75/>, Stand: 20.07.2010.
- Töller, Annette Elisabeth*, 2004: Die Rückkehr des befehlenden Staates? Muster und Ursachen der Veränderung staatlicher Handlungsformen in der deutschen Abfallpolitik, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 48, S. 66-96.
- TS*, 2001a: Niedersachsen lehnt Dosenpfand ab, in: *Der Tagesspiegel* vom 06.05.2001.
- TS*, 2001b: „Den Verbraucher kostet das Ganze nichts“, in: *Der Tagesspiegel* vom 03.05.2001.
- TS*, 2006: Vergessene Werte in Kellern und Kofferräumen, in: *Der Tagesspiegel* vom 23.04.2006.
- UBA*, 2009: Verbrauch von Getränken in Einweg- und Mehrwegverpackungen. Berichtsjahr 2007. Online verfügbar unter: <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/3832.pdf>, Stand: 14.09.2009.

#### *Anschrift des Autors:*

Robert Hoffmann, Humboldt-Universität zu Berlin, Südwestkorso 21, 14197 Berlin  
E-Mail: [ro-bert.hoffmann@t-online.de](mailto:ro-bert.hoffmann@t-online.de)