

TEXTE

24/2012

# Rechtliche Instrumente zur Förderung des nachhaltigen Konsums - am Beispiel von Produkten



UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES  
BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,  
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT

Forschungskennzahl 363 01 348  
UBA-FB 001614

## **Rechtliche Instrumente zur Förderung des nachhaltigen Konsums – am Beispiel von Produkten**

von

**Prof. Dr. Sabine Schlacke**  
**Michael Stadermann**  
**Moritz Grunow**  
Forschungsstelle für Europäisches Umweltrecht (FEU), Bremen

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

**UMWELTBUNDESAMT**

Diese Publikation ist ausschließlich als Download unter <http://www.uba.de/uba-info-medien/4297.html> verfügbar.

Die in der Studie geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen des Herausgebers übereinstimmen.

ISSN 1862-4804

Durchführung der Studie: Forschungsstelle für Europäisches Umweltrecht (FEU)  
Universität Bremen  
Fachbereich 6  
Universitätsallee GW I  
28359 Bremen

Abschlussdatum: März 2012

Herausgeber: Umweltbundesamt  
Wörlitzer Platz 1  
06844 Dessau-Roßlau  
Tel.: 0340/2103-0  
Telefax: 0340/2103 2285  
E-Mail: [info@umweltbundesamt.de](mailto:info@umweltbundesamt.de)  
Internet: <http://www.umweltbundesamt.de>  
<http://fuer-mensch-und-umwelt.de/>

Redaktion: Fachgebiet III 1.1 Übergreifende Aspekte des Produktbezogenen  
Umweltschutzes, Nachhaltige Konsumstrukturen, Innovationsprogramm  
Lisa Cerny

Fachgebiet III 1.5 Kommunale Abfallwirtschaft, Gefährliche Abfälle, Anlaufstelle  
Basler Übereinkommen  
Dr. Ulrich Smeddinck

Dessau-Roßlau, Juni 2012

# Gliederung

Einführung .....	5
A. Ausgangslage .....	5
B. Fokus und Ziel der Untersuchung .....	7
C. Untersuchungsgegenstand .....	7
I. Begriffsbestimmung „nachhaltiger Konsum“ .....	7
1. Inhaltliche Konturierung des Begriffs „Nachhaltigkeit“ .....	7
a) Außerjuristische Definitionsansätze, insb. Drei-Säulen-Konzept und Managementregeln .....	8
b) Der Begriff „Nachhaltigkeit“ in der Rechtswissenschaft .....	10
2. Inhaltliche Konturierung des Begriffs „Konsum“ .....	12
3. Inhalt und Anforderungen eines nachhaltigen Konsums .....	12
II. <b>Begriffsbestimmung „rechtliche Instrumente“</b> .....	14
D. Methoden und Gang der Untersuchung .....	14
Teil 1: Darstellung und Ergänzung bestehender Instrumente und bestehender Rechtsetzung .....	16
A. Unionsrecht: Integrierte Produktpolitik und produktbezogenes Umweltrecht .....	16
B. Verfassungsrechtliche Bezüge des nachhaltigen Konsums .....	18
C. Zivilrecht .....	19
I. Nachhaltiger Konsum durch Gewährleistungsrecht .....	19
1. Fehlende Nachhaltigkeit als Sachmangel? .....	20
a) Sachmangelbegriff .....	20
b) Bedeutung für nachhaltigen Konsum .....	21
c) Handlungsempfehlungen .....	22
2. Nachhaltigkeit und Sachmangelzeitpunkt .....	23
a) Gefahrübergang .....	23
b) Bedeutung für die Produktlebensdauer .....	24
c) Handlungsempfehlungen .....	24
3. Nachhaltiger Konsum und Gewährleistungsausschluss .....	24
a) Gewährleistungsausschluss im Kaufrecht .....	25
b) Bedeutung für nachhaltigen Gebrauchsgütermarkt .....	25
c) Handlungsempfehlungen .....	25
4. Nachhaltiger Konsum und Verjährungsfristen im Kaufrecht .....	26
a) Verjährung im Verbrauchsgüterrecht .....	26
b) Bedeutung für nachhaltigen Konsum .....	26
c) Handlungsempfehlungen .....	26
5. Nachhaltiger Konsum durch Mängelbeseitigung .....	26
a) Wahlmöglichkeit des Käufers bei Nacherfüllung .....	27
b) Bedeutung für den nachhaltigen Konsum .....	27
c) Handlungsempfehlungen .....	27
II. Nachhaltiger Konsum durch Überlassung der Nutzung von Produkten .....	27
1. Einführung .....	28
a) Eigentumsersetzende Nutzungsstrategien de lege lata .....	28
b) Fördernisse des nachhaltigen Konsums .....	28
c) Hemmnisse des nachhaltigen Konsums .....	28
2. Leihe als eigentumsersetzende Nutzungsstrategie .....	29
a) Rechtliche Anforderungen .....	29

b)	Nachhaltiger Konsum durch Leihverhältnisse.....	30
c)	Handlungsempfehlungen .....	30
3.	Miete als eigentumsersetzende Nutzungsstrategie .....	30
a)	Rechtliche Anforderungen .....	30
b)	Bedeutung für nachhaltigen Konsum.....	31
c)	Handlungsempfehlungen .....	31
4.	Finanzierungsleasing als eigentumsersetzende Nutzungsstrategie .....	31
a)	Rechtliche Anforderungen .....	32
b)	Bedeutung für nachhaltigen Konsum.....	32
c)	Handlungsempfehlungen .....	33
III.	Nachhaltiger Konsum durch gemeinsame Nutzung von Produkten.....	34
1.	Miteigentum.....	34
a)	Rechtliche Anforderungen .....	34
b)	Bedeutung für nachhaltigen Konsum.....	35
c)	Handlungsempfehlungen .....	35
2.	Nutzungs-Gesellschaften bürgerlichen Rechts (Nutzungs-GbR).....	35
a)	Rechtliche Anforderungen .....	35
b)	Bedeutung für nachhaltigen Konsum.....	36
c)	Handlungsempfehlungen .....	37
D.	Umweltrecht.....	37
I.	Betreiberpflichten nach BImSchG als Modell für Verwendungsphase von Produkten.....	37
1.	Wesentliche Inhalte der Betreiberpflichten nach dem BImSchG .....	38
2.	Bedeutung für nachhaltigen Konsum.....	38
3.	Handlungsempfehlungen .....	38
II.	Umweltzonen als Modell für nachhaltige Produktnutzung .....	39
1.	Anforderungen an die Einrichtung von Umweltzonen .....	39
2.	Bedeutung für nachhaltigen Konsum.....	39
3.	Handlungsempfehlungen .....	40
III.	Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht.....	40
1.	Abfallrechtliche Produktverantwortung .....	41
a)	Rechtliche Anforderungen .....	41
b)	Bedeutung für nachhaltigen Konsum.....	41
c)	Handlungsempfehlungen .....	42
2.	Pfand als abfallrechtliches Instrument.....	42
a)	Rechtliche Anforderungen .....	42
b)	Bedeutung für nachhaltigen Konsum.....	43
c)	Handlungsempfehlungen .....	43
IV.	Umweltenergierecht .....	44
1.	Pflicht zur Außerbetriebnahme ineffizienter Anlagen .....	44
2.	Bedeutung für nachhaltigen Konsum.....	44
3.	Handlungsempfehlungen .....	44
E.	Produktsicherheitsrecht .....	45
I.	Rechtliche Anforderungen .....	45
II.	Bedeutung für nachhaltigen Konsum.....	45
F.	Sozialrecht .....	46
I.	Erstausstattung von Haushalten .....	46
1.	Rechtliche Anforderungen .....	47
2.	Bedeutung für nachhaltigen Konsum.....	47

3.	Handlungsempfehlungen .....	47
II.	Lohnnebenkosten.....	48
1.	Geltende Rechtslage .....	48
2.	Bedeutung für nachhaltigen Konsum.....	48
3.	Handlungsempfehlungen .....	48
G.	Steuerrecht.....	49
I.	Absetzung für Abnutzung.....	49
1.	Geltende Rechtslage .....	50
2.	Bedeutung für nachhaltigen Konsum.....	50
3.	Handlungsempfehlungen .....	50
II.	Umweltspezifische Verbrauchsteuern .....	50
1.	Geltende Rechtslage .....	51
2.	Bedeutung für nachhaltigen Konsum.....	51
3.	Handlungsempfehlungen .....	51
H.	Strafrecht: Sachbeschädigung.....	52
I.	Geltende Rechtslage .....	52
II.	Bedeutung für nachhaltigen Konsum.....	53
I.	Zwischenfazit.....	53
Teil 2:	Rechtliche Instrumente zur Förderung des nachhaltigen Konsums .....	54
A.	Besteuerung des Produktkaufs .....	54
I.	Möglichkeiten der Besteuerung.....	55
1.	Mehrwertsteuerermäßigung.....	55
2.	Neuproduktsteuer .....	56
3.	Produktressourcensteuer.....	57
II.	Ausgestaltung der Produktressourcensteuer .....	58
III.	Wirkung der Produktressourcensteuer.....	60
1.	Konsumverzicht.....	60
2.	Ausweichen auf nachhaltige Nutzungsformen .....	61
3.	Produkte aus Sekundärrohstoffen .....	61
IV.	Vollzug der Produktressourcensteuer.....	61
V.	Rechtliche Schranken .....	62
1.	Vereinbarkeit mit Unionsrecht.....	62
a)	Sekundärrechtliche Anforderungen.....	62
b)	Primärrechtliche Anforderungen .....	62
2.	Vereinbarkeit mit Verfassungsrecht .....	64
a)	Kompetenzgrundlage .....	64
b)	Berufsfreiheit, Art. 12 Abs. 1 GG.....	64
c)	Eigentum, Art. 14 Abs. 1 GG.....	65
d)	Privatautonomie, Art. 2 Abs. 1 GG.....	66
e)	Finanzverfassungsrecht.....	66
f)	Zwischenergebnis.....	66
3.	Vereinbarkeit mit WTO-Recht.....	67
VI.	Schwierigkeiten/Grenzen .....	67
B.	Privilegierung von Sharing-Produkten .....	68
I.	Maßnahmen zur Förderung des Car-Sharings .....	70
1.	Privilegierung im Straßenverkehr.....	70
a)	Parkplatzprivilegierung.....	70
b)	Einrichtung von Sonderfahrspuren .....	70

c)	Gleichstellung mit öffentlichem Nahverkehr .....	71
2.	Steuerliche Vergünstigungen .....	71
II.	Maßnahmen zur Förderung des Produkt-Sharings im privaten Umfeld.....	71
III.	Kennzeichnung .....	72
IV.	Rechtliche Schranken .....	72
1.	Vereinbarkeit mit Verfassungsrecht .....	72
2.	Vereinbarkeit mit Straßenverkehrsrecht .....	73
V.	Schwierigkeiten/Grenzen .....	74
C.	Produktnutzungsverbote .....	75
I.	In Betracht zu ziehende Produkte .....	76
II.	Vergleichbare Maßnahmen mit Verbotswirkung .....	76
1.	Räumlich beschränkte Nutzungsverbote .....	76
2.	Anlagenbezogene Nutzungsverbote .....	77
3.	Quasi-Nutzungsverbote durch öffentliches Vergabewesen .....	77
III.	Vollzugsprobleme .....	78
IV.	Rechtliche Schranken .....	78
1.	Vereinbarkeit mit Unionsrecht.....	79
2.	Vereinbarkeit mit Verfassungsrecht .....	80
a)	Kompetenzgrundlage .....	80
b)	Grundrechte (Art. 14 Abs. 1 und 12 Abs. 1 GG) .....	80
V.	Schwierigkeiten/Grenzen .....	82
D.	Pfand auf Elektrogeräte .....	82
I.	Bisherige Erfahrungen .....	84
II.	Pfandregelung für Elektrogeräte.....	85
III.	Wirkung .....	87
1.	Betroffene Produkte.....	87
2.	Betroffene Konsumenten .....	88
3.	Wiederverwendung.....	88
4.	Wiederverwertung .....	88
5.	Reduzierung des Reboundeffekts .....	89
6.	Gebrauchtmarkt .....	89
IV.	Rechtliche Schranken .....	89
1.	Vereinbarkeit mit Unionsrecht.....	90
2.	Vereinbarkeit mit Verfassungsrecht .....	90
V.	Schwierigkeiten/Grenzen .....	92
E.	Zusammenfassung.....	92
I.	Veranlassung und Aufgabenstellung.....	92
II.	Teil 1 – Darstellung bestehender Instrumente und Rechtsetzung .....	93
III.	Teil 2 – Ausgewählte Instrumente zur Förderung des nachhaltigen Konsums.....	94
	Übersicht Vorschläge rechtliche Instrumente .....	96
	Literaturverzeichnis.....	98
	Anhang: Dokumentation des Expertenworkshops .....	104

# Einführung

## A. Ausgangslage

Die Herstellung, Nutzung und Entsorgung von Produkten hat zwangsläufig Auswirkungen auf die Umwelt. Für die Nutzungsphase gilt dies gerade bei langlebigen Gütern in besonderem Maße.<sup>1</sup> Die Zielsetzung von möglichst ressourcen- und umweltschonenden, mithin nachhaltigen Produktlebenszyklen ist daher nicht zu erreichen, ohne eine Aktivierung von Konsumenten,<sup>2</sup> die die wesentlichen Akteure während der Nutzungsphase von Produkten sind.

Betrachtet man die heute vorherrschenden Konsummuster der westlichen Welt, so stehen sie nicht selten im Widerspruch zum Prinzip einer nachhaltigen Entwicklung.<sup>3</sup> Als nachhaltige Entwicklung wird ein mehrdimensionaler Prozess verstanden, bei dem gleichzeitig ökologische, ökonomische und soziale Belange bei staatlichen und gesellschaftlichen Entscheidungen berücksichtigt werden und dies in Wahrung der Interessen künftiger Generationen – generationenübergreifender Ansatz.<sup>4</sup> Im politisch-internationalen Raum ist die mehrdimensionale Verantwortungswahrnehmung im Sinne des soeben definierten Nachhaltigkeitsbegriffs vornehmlich auf das Verhältnis zwischen Industrie- und Entwicklungsländern ausgerichtet, indem der Ressourcenverbrauch der Industrieländer gesenkt und den Entwicklungsländern eine umweltschonende Wohlstandsentwicklung ermöglicht wird. Im vorliegend interessierenden Produktsektor bedeutet nachhaltiger Konsum eine ökologische Verantwortung für die gesamte Lebenszeit eines Produktes zu übernehmen.<sup>5</sup>

*Hagemann/Simshäuser/Rubik/Scholl* konstatieren im Jahr 2004, dass „nach einhelliger Expertenmeinung [...] sich ein bedeutender Teil aller Umweltprobleme direkt oder indirekt auf das gegenwärtig vorherrschende Konsumverhalten zurückführen [lässt].“ Gleichzeitig zeichnet sich ein gesellschaftliches Umdenken ab, das im 2011 erschienenen Hauptgutachten des Wissenschaftlichen Beirates der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) „Welt im Wandel – Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation“ als postmaterieller Wertewandel beschrieben wird.<sup>6</sup> Charakteristisch für diesen Wertewandel sei ein Vordringen von Umwelt- und Nachhaltigkeitsaspekten in individuellen Lebensstilfragen. Es manifestiere sich der Wunsch nach einer Ausrichtung des eigenen Lebens, des sozialen Umfelds und des Gemeinwesens nach den Prinzipien der Nachhaltigkeit und Umweltverträglichkeit. Das kurzfristige Erleben werde immer öfter über den dauerhaften Erwerb von Gütern gestellt,

---

<sup>1</sup> Zum „ökologischen Rucksack“ langlebiger Produkte s. beispielhaft *Wendenburg*, in: Thomé-Kozmiensky/Versteyl/Beckmann (Hrsg.), *Produktverantwortung*, 2007, S. 3 (6 f.).

<sup>2</sup> Aus Gründen der Verständlichkeit wird im Folgenden von der Verwendung der weiblichen und männlichen Fassung einer Personenbezeichnung abgesehen. Die verwendete Personenbezeichnung umfasst die weibliche und männliche Form des Begriffs.

<sup>3</sup> *Hagemann/Simshäuser/Rubik/Scholl*, *Instrumente und Strategien zur Förderung des nachhaltigen Konsums – Evaluation und Optimierung*, 2004, S. 10.

<sup>4</sup> *Erbguth/Schlacke*, *Umweltrecht*, 3. Aufl. 2010, § 3 Rn. 2.

<sup>5</sup> Eingehend *Smeddinck*, NuR 2009, 304, unter besonderer Betonung von Governance-Implikationen und Schnittstellen zum Privatrecht, S. 309 ff. m.w.N. Zu dem diesem Gutachten zugrundeliegenden Nachhaltigkeitsbegriff vgl. unten C.I..

<sup>6</sup> Ausführlich *WBGU*, *Welt im Wandel – Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation*, S. 67 ff.

wie etwa der Befund des geringer werdenden Wunsches nach einem eigenen Pkw unter jüngeren Menschen exemplarisch zeigt.<sup>7</sup> Insgesamt scheinen Konsumenten also eine zunehmende Bereitschaft, sich den Belangen eines nachhaltigen Konsums gegenüber zu öffnen. Allerdings bedingt das richtige Bewusstsein allein noch nicht per se einen nachhaltigen Konsum.<sup>8</sup> Vielmehr scheint die Kluft zwischen Einstellung einerseits und Verhalten andererseits im Umweltbereich besonders groß.<sup>9</sup> Eine breit angelegte Aktivierung der Verbraucher ist daher nicht denkbar, ohne die Schaffung entsprechender Anreizstrukturen.

Initiiert und formuliert durch den sog. Erdgipfel in Rio de Janeiro 1992 und mit quantifizierbaren Zielen auf der Johannesburg-Konferenz 2002 versehen<sup>10</sup> ist Nachhaltigkeit ein auf der politischen Ebene seit Langem im Vordringen befindlicher Ansatz, der zumeist mit strategischen Programmen zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung umgesetzt wird. So verfolgt die deutsche Bundesregierung seit 2002 eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie und vollzieht damit die internationalen Bestrebungen mit, eine nachhaltige Entwicklung weltweit durchzusetzen.<sup>11</sup> Auf Unionsebene fand das Nachhaltigkeitsprinzip 1997 durch den Vertrag von Amsterdam Eingang in das europäische Primärrecht.<sup>12</sup> Hinzu trat die Annahme der EU-Strategie für eine Nachhaltige Entwicklung im Juni 2001.<sup>13</sup> Seit 2006 beinhaltet die EU-Nachhaltigkeitsstrategie als prioritäres Umweltthema ausdrücklich den Bereich „nachhaltige Konsumtion und Produktion“ und bezweckt seitdem eine gezielte Förderung nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster. Die 2011 von der Kommission vorgestellte EU-Ressourcenstrategie zielt zudem langfristig auf ein ressourceneffizientes und damit nachhaltiges Wachstum.<sup>14</sup>

Es kann somit auf gesellschaftlicher wie politischer Ebene ein breiter Konsens in Bezug auf nachhaltige Zielsetzungen und Konsummuster festgestellt werden, der allerdings einer weiteren Förderung bedarf. Diese Förderung obliegt in erster Linie der gesetzgebenden Gewalt in der Union und ihren Mitgliedstaaten. Hierfür taugliche Werkzeuge zu entwickeln, ist wiederum eine Aufgabe der Sozialwissenschaften, einschließlich der Rechtswissenschaft. Letzterer obliegt die Bewertung vorhandener und die (Fort-)Entwicklung ggf. neuartiger rechtlicher Rahmenbedingungen zur Förderung eines nachhaltigen Konsums. Gleichwohl ist zu konstatieren, dass die rechtliche Aufarbeitung von Möglichkeiten zur Förderung eines beim Ver-

---

<sup>7</sup> Besaß 2000 noch mehr als die Hälfte der 18- bis 29-jährigen ein eigenes Auto, ist es heute nur noch gut ein Drittel, in urbanen Räumen sogar noch weniger; s. hierzu zuletzt *Bund*, in: DIE ZEIT Nr. 51 vom 15.12.2011, S. 29 (30).

<sup>8</sup> *Smeddinck*, Die Verwaltung 2011, S. 375 (379).

<sup>9</sup> *Smeddinck*, Die Verwaltung 2011, S. 375 (379).

<sup>10</sup> Näher *Erbguth/Schlacke*, Umweltrecht, 3. Aufl. 2010, § 8 Rn. 18. Als Nachfolgeveranstaltung der Johannesburg-Konferenz wird im Juni 2012 erneut in Rio de Janeiro die Konferenz der Vereinten Nationen über nachhaltige Entwicklung stattfinden.

<sup>11</sup> Die Bundesregierung, Perspektiven für Deutschland – Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung 2002, S. 1 ff.

<sup>12</sup> Siehe im damaligen EUV den 8. Erwägungsgrund sowie Art. 2 Abs. 1 1. Spstr. (ABl. EG Nr. C 340/02 vom 10.11.1997), im damaligen EGV Art. 2, Art. 6 und Art. 177 Abs. 1 1. Spstr (ABl. EG Nr. C 340/03 vom 10.11.1997). Kritisch zur rechtlichen Bedeutung *Winter*, in: ZUR 2003, S. 137 (143 f.).

<sup>13</sup> Mitteilung KOM(2001) 264 endg.

<sup>14</sup> Europäische Kommission, Ressourcenschonendes Europa – eine Leitinitiative innerhalb der Strategie Europa 2020, KOM(2011) 21.

braucher ansetzenden nachhaltigen Konsums bislang über verdienstvolle erste Ansätze noch nicht hinausreicht.<sup>15</sup>

Diese Lücke adressiert wird durch das vorliegende im Auftrag des Umweltbundesamtes geförderte Rechtsgutachten „Rechtliche Instrumente zur Förderung des nachhaltigen Konsums – am Beispiel von Produkten“ untersucht.

## B. Fokus und Ziel der Untersuchung

*Rehbinder* hat treffend formuliert, dass es ein instrumentelles Allheilmittel in Form eines einzigen Nachhaltigkeitsinstruments nicht gibt.<sup>16</sup> Nachhaltigkeit verlangt nach einem sinnvoll aufeinander abgestimmten, kohärenten Instrumentenverbund. Im Produktbereich kann sich ein derartiger Mix aus ordnungsrechtlichen Vorgaben in Form von Ge- und Verboten einerseits und indirekten Instrumenten zur Förderung nachhaltiger Konsummuster andererseits ergeben. Dies setzt eine produktbezogene Betrachtung voraus, um Zielkonflikte zu vermeiden.

Ziel und Inhalt des vorliegenden Rechtsgutachtens ist nicht, *einen* Instrumentenmix zur Förderung nachhaltiger Konsummuster zu erarbeiten. Das vorliegende Kurzgutachten will rechtliche Instrumente zur Förderung eines nachhaltigen Konsums identifizieren, analysieren und bei Bedarf fortentwickeln. Ziel ist das Herausstellen rechtlicher Einflussmöglichkeiten auf das Konsumverhalten in der Nutzungsphase von Produkten zur Förderung eines nachhaltigen Konsums. Im Fokus des Gutachtens stehen dabei Instrumente, die sich unmittelbar an Verbraucher richten und deren Aktivierung hin zu einem nachhaltigeren Konsumverhalten bewirken.

Das Gutachten konzentriert sich auf den in der Rechtswissenschaft konsentierten ökologischen Nachhaltigkeitsbegriff, dessen Inhalte sogleich unter III.1.a) näher konturiert werden.

## C. Untersuchungsgegenstand

### I. Begriffsbestimmung „nachhaltiger Konsum“

#### 1. Inhaltliche Konturierung des Begriffs „Nachhaltigkeit“

Wie bereits oben angedeutet, integriert der Nachhaltigkeitsgedanke verschiedene Disziplinen und ist mithin hinsichtlich seiner inhaltlichen Ausfüllung auf einen interdisziplinären Diskurs angewiesen. Dementsprechend werden die Ansätze unterschiedlicher fachlicher Disziplinen zum Begriff Nachhaltigkeit im Folgenden skizziert, bevor auf den rechtswissenschaftlichen Nachhaltigkeitsbegriff eingegangen wird.

---

<sup>15</sup> So auch der Befund von *Schomerus/Herrmann-Reichold/Stropal*, ZUR 2011, S. 507 (512). Wertvolle Grundlagenarbeit leistet das 2003 im Auftrag des Umweltbundesamtes erstellte Rechtsgutachten von *Willand/Neuser* „Rechtliche Bedingungen und Restriktionen für die Förderung neuer Nutzungsstrategien“.

<sup>16</sup> *Rehbinder*, NVwZ 2002, S. 657 (665).

## a) Außerjuristische Definitionsansätze, insb. Drei-Säulen-Konzept und Managementregeln

Das Postulat der Nachhaltigkeit lässt sich als Prinzip der Waldbewirtschaftung auf die deutsche Forstverwaltung des 18. Jahrhunderts zurückführen.<sup>17</sup> Dort besagt Nachhaltigkeit, dass im Sinne einer substanzerhaltenden Naturnutzung nur so viel Holz dem Wald entnommen werden sollte, wie nachwächst, um auf Dauer gleichbleibende Erträge zu sichern. Bemerkenswert hieran ist, dass Nachhaltigkeit von ihrem ursprünglichen, ökonomisch orientierten Begriffsgehalt her demnach durchaus auch die vollständige Zerstörung von Umweltgütern zulässt, nämlich das Fällen von Bäumen, sofern nur die Regeneration, das Nachwachsen des Holzes, auf lange Sicht gewährleistet ist. Hieran anknüpfend haben sich in den Wirtschaftswissenschaften zwei diametral gegenüberstehende Auffassungen von Nachhaltigkeit entwickelt. Gemeint sind die Konzepte einer schwachen bzw. starken Nachhaltigkeit.<sup>18</sup> Der wesentliche Dissens zwischen beiden Ansätzen liegt in der Auffassung darüber, inwieweit sich Naturkapital durch artifizielles Kapital, m.a.W. als von Menschen produziertes Kapital einschließlich Bildung und Fortschritt – ersetzen lässt. Der Ansatz der schwachen Nachhaltigkeit geht davon aus, dass eine solche Substitution unbeschränkt möglich ist.<sup>19</sup> Ein Handeln, das künftigen Generationen als Entschädigung für schlechtere Umweltbedingungen einen entsprechend höheren Bestand an artifiziellem Kapital hinterlässt, wäre nach diesem Konzept als nachhaltig zu bezeichnen; wesentlicher Maßstab für Nachhaltigkeit ist demnach der Fortbestand der menschlichen Gemeinschaft. Irreversibilitätsprobleme, die sich gerade beim Naturkapital ergeben, werden dabei billigend in Kauf genommen. Der Ansatz der starken Nachhaltigkeit hingegen geht von der Existenz eines unberührbaren Kernbestands an Naturkapital aus – die Atmosphäre, das Klimasystem, globale Stoffkreisläufe etc. –, der nicht substituiert werden kann und deshalb konstant gehalten werden muss.<sup>20</sup> Politikempfehlungen wurden bislang aus keinem der beiden Ansätze abgeleitet.

Seine Prägung als umweltpolitisches Leitbild erfuhr der Begriff der Nachhaltigkeit bzw. der oftmals synonym gebrauchte Topos „nachhaltige Entwicklung“ maßgeblich mit dem Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung („Brundtland-Kommission“) von 1987<sup>21</sup> und der Agenda 21<sup>22</sup> des Erdgipfels von Rio de Janeiro von 1992. Eine neue Begriffsdimension, den die Brundtland-Kommission in den Diskurs einführte, gelang mit dem Brückenschlag von der Ökonomie hin zur Ökologie.<sup>23</sup> Konkret wird nachhaltige Entwicklung im Brundtland-

---

<sup>17</sup> Klippel/Otto, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 39 (44 f.); Ekardt, Theorie der Nachhaltigkeit, 2011, S. 37 f.; Ketteler, NuR 2002, S. 513 (517); Kahl, in: Bauer/Czybulka/Kahl/Voßkuhle, Umwelt, Wirtschaft und Recht, 2002, S. 111 (116) m.w.N.

<sup>18</sup> Näher Michaelis, in: GfU-Tagungsband 2001, S. 41 f.

<sup>19</sup> Vgl. Reh binder, Umweltrecht im Wandel, S. 730.

<sup>20</sup> Kahl, (Hrsg.) in: Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 30.

<sup>21</sup> World Commission on Environment and Development, Our Common Future, Oxford 1987, S. 43. Den Vorsitz hatte die damalige norwegische Ministerpräsidentin Gro Harlem Brundtland inne, nach der Abschlussbericht benannt ist.

<sup>22</sup> Deutscher Abdruck in Jahrbuch UTR 1993, S. 411 ff.

<sup>23</sup> Winter, ZUR 2003, S. 137 (144); Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, § 3 Rn. 40.

Bericht als eine Entwicklung beschrieben, „die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen“<sup>24</sup>. Hieran knüpfte 1992 die UN-Umweltkonferenz in Rio de Janeiro mit der Agenda 21 an, als sie nachhaltige Entwicklung als internationales Leitprinzip der zukünftigen Entwicklung von Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft definierte (sog. Drei-Säulen-Konzept). Inhaltlich bedingt das Drei-Säulen-Konzept einen internationalen Ausgleich zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, einen intergenerativen Ausgleich zwischen den Lebenden und den noch kommenden Generationen sowie einen interindividuellen Ausgleich zwischen den einzelnen Mitgliedern einer Gesellschaft.<sup>25</sup> Nachhaltige Entwicklung im Sinne der Agenda 21 steht danach nicht nur für den dauerhaften Schutz von Umweltressourcen, sondern auch für die dauerhafte Entwicklung und Erhaltung von Wirtschaft und sozialem Wohlstand in einem integrativen Sinne. Die konkrete Ausgestaltung der nachhaltigen Entwicklung ist gemäß der Agenda 21 jedem Staat selbst überlassen. Während Entwicklungsländer verstärkt die Entwicklung von Wirtschaft und sozialem Wohlstand in den Vordergrund stellen, fokussieren sich die strategischen Programme von Industriestaaten wie Deutschland eher auf die dort vielmehr bestehenden Defizite im Bereich des Umweltschutzes.

In Deutschland wurde die Diskussion im Anschluss an die Entwicklung auf internationaler Ebene seit Mitte der 1990er Jahre insbesondere durch die Beiträge des Sachverständigenrats für Umweltfragen (SRU) vorangetrieben.<sup>26</sup> Einen bis heute nachwirkenden Beitrag leistete zudem die Studie „Nachhaltiges Deutschland“ des Umweltbundesamtes von 1997.<sup>27</sup> Anknüpfend an das SRU-Gutachten von 1994 sowie die Arbeit zweier Enquête-Kommissionen des Deutschen Bundestages<sup>28</sup> werden in dieser Studie prägnant vier Grundanforderungen (Managementregeln) an eine nachhaltige Entwicklung formuliert, die auch in den rechtswissenschaftlichen Diskurs Eingang gefunden haben. Der Nachhaltigkeitsbegriff beinhaltet demnach folgende Anforderungen, die heute im Sinne eines (engen) sog. ökologischen Nachhaltigkeitsbegriffs als konsentiert gelten dürfen:

- Ø *Erstens* darf die Nutzung einer Ressource auf Dauer nicht größer sein als ihre Regenerationsrate;
- Ø *zweitens* darf die Freisetzung von Stoffen auf Dauer nicht größer sein als die Tragfähigkeit der Umweltmedien oder als deren Assimilationsfähigkeit;

---

<sup>24</sup> „Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs“, World Commission on Environment and Development, Our Common Future, 1987, S. 43.

<sup>25</sup> Kahl, in: Bauer/Czybulka/Kahl/Voßkuhle, Umwelt, Wirtschaft und Recht, 2002, S. 111 (123).

<sup>26</sup> Siehe hierzu die im Zweijahresabstand erscheinenden Umweltgutachten des SRU, die sich seit 1994 eingehend mit Nachhaltigkeitsfragen beschäftigen; abrufbar unter „www.umweltrat.de“.

<sup>27</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.), Nachhaltiges Deutschland, Wege zu einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung, 1997.

<sup>28</sup> Der 12. Deutsche Bundestag hat die Enquête-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ eingesetzt, die 1994 ihre Arbeit mit der Vorlage des Berichts „Die Industriegesellschaft gestalten - Perspektiven für einen nachhaltigen Umgang mit Stoff- und Materialströmen“ abgeschlossen hat. Daran anschließend hat der 13. Deutsche Bundestag eine Fortsetzung der Kommissionsarbeit „Schutz des Menschen und der Umwelt – Konzept Nachhaltigkeit. Vom Leitbild der Umsetzung“ beschlossen.

- Ø *drittens* sind Gefahren und unvermeidbare Risiken für den Menschen und die Umwelt durch anthropogene Einwirkungen zu vermeiden und
- Ø *viertens* muss das Zeitmaß anthropogener Eingriffe in die Umwelt in einem ausgewogenen Verhältnis zu der Zeit stehen, die die Umwelt zur selbst stabilisierenden Reaktion benötigt.<sup>29</sup>

An dieses engere Verständnis knüpft das Umweltbundesamt in seinem Verständnis von Nachhaltigkeit an, wenn es ökologische Grenzen gegenüber der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung betont; bildlich gesprochen: Das Schiff der Entwicklung kann sich innerhalb der Bojen frei bewegen, aber es darf die Fahrinne nicht verlassen.<sup>30</sup>

Es bleibt festzuhalten, dass ein umweltpolitischer Begriff von Nachhaltigkeit bzw. nachhaltiger Entwicklung nach dem populärerem sog. Drei-Säulen-Konzept i.S.e. Harmonisierung ökonomischer, sozialer und ökologischer Belange mit Blick auf die zukünftigen Generationen beinhaltet. Eine Teilmenge davon stellt der ökologische Nachhaltigkeitsbegriff dar, der durch die vorgenannten vier Managementregeln gekennzeichnet wird.

## b) Der Begriff „Nachhaltigkeit“ in der Rechtswissenschaft

In der rechtswissenschaftlichen Diskussion besteht mittlerweile weitestgehend Einigkeit darüber, dass dieses Gebot der ökologischen Nachhaltigkeit über die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG auch verfassungsrechtlich verankert ist.<sup>31</sup> Der Gesetzgeber ist damit – innerhalb der rechtsstaatlichen Schranken – von Verfassungsrechts wegen zum Erlass von Vorschriften, die der Verwirklichung der ökologischen Nachhaltigkeit dienen, angehalten. Auch ist weithin anerkannt, das Gebot der ökologischen Nachhaltigkeit als allgemeines Prinzip des Umweltrechts gelten zu lassen.<sup>32</sup> Damit ist es bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe sowie bei Abwägungs- und Ermessensvorschriften zu berücksichtigen und beansprucht insofern Rechtsgeltung.<sup>33</sup> Zwar wird im Schrifttum mitunter bezweifelt, ob das Nachhaltigkeitsgebot ein Maß an inhaltlicher Bestimmtheit aufweist, das eine solche Einordnung gestattet.<sup>34</sup> Jedoch kennt die Rechtswissenschaft zahlreiche Begriffe, die auf sehr hoher Abstraktionsebene stehend erst nach und nach zu letztlich hoher inhaltlicher und dogmatischer Verdichtung hin

---

<sup>29</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.), Nachhaltiges Deutschland, Wege zu einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung, 1997, S. 12.

<sup>30</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.), Das UBA – ein Amt für Mensch und Umwelt, Dessau 2008, S. 10.

<sup>31</sup> Epiney, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Aufl. 2010, Art. 20a Rn. 98 ff. (103); Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 2006, Art. 20a Rn. 39 und 69; Jarass/Pieroth, GG, 11. Aufl. 2010, Art. 20a Rn. 10; Bernsdorff, NuR 1997, 328 (332); Rehbinder, in: Dolde (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel, 2001, S. 721 (722/ 725 f.). Zu dem Vorschlag, die Nachhaltigkeit im weiten Sinne unter expliziter Hervorhebung der Generationengerechtigkeit in einem neuen Art. 20b GG zu verankern s. BT-Drs. 16/3399. Näher vgl. unten B.

<sup>32</sup> Nusser, Zweckbestimmungen in Umweltschutzgesetzen, S. 101 ff. m.w.N.

<sup>33</sup> Ketteler, NuR 2002, S. 513 (521).

<sup>34</sup> Leidig, UPR 2000, S. 371.

weiterentwickelt wurden. Als Beispiel mag das verfassungsrechtliche Prinzip der Verhältnismäßigkeit staatlichen Handelns dienen.

Als rechtliche Tatbestandsvoraussetzung ist der Begriff der Nachhaltigkeit dem deutschen Recht in vielfältigen Zusammenhängen geläufig. Rechtssatzförmig ausgeprägt findet er sich insbesondere im Wald- und Forstrecht (§ 1 Nr. 1, § 6 Abs. 1, § 8 Abs. 1 Nr. 1, § 11 BWaldG<sup>35</sup>), im Wasserhaushaltsgesetz (§ 1, § 6 Abs. 1, § 31 Abs. 2, § 45a, § 45b Abs. 2, § 45h Abs. 1 WHG<sup>36</sup>), im Bundesnaturschutzgesetz (vgl. hier u.a. § 1 Abs. 1 Nr. 2 u. 4 BNatSchG<sup>37</sup>) und im Bundesbodenschutzgesetz (§ 1, § 17 Abs. 2 S. 1 BBodSchG<sup>38</sup>). Bezüge finden sich weiter im Raumordnungsgesetz (§ 1 Abs. 2, § 2 Abs. 1 u. 2 ROG<sup>39</sup>) und im Baugesetzbuch (vgl. u.a. § 1 Abs. 5 und § 1a Abs. 1 BauGB<sup>40</sup>). Als Zielbestimmung findet sich die Nachhaltigkeit in energiewirtschaftlichen Regelungen (§ 3 Nr. 33 EnWG<sup>41</sup>, § 1 Abs. 1 EEG<sup>42</sup>). Obwohl der Begriff dort nicht ausdrücklich erwähnt wird, steht nicht zuletzt das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz<sup>43</sup> im Zeichen einer nachhaltigen Stoffwirtschaft.<sup>44</sup>

Eine feststehende Legaldefinition der Nachhaltigkeit wird man dabei auf materiell-rechtlicher Ebene vergeblich suchen. Dies führte dazu, dass sich der Begriff Nachhaltigkeit in der rechtswissenschaftlichen Diskussion bislang teilweise heftiger Polemik ausgesetzt sah („*rechtliches Nullum, junk law*“)<sup>45</sup>. Gleichwohl sind verständige Bemühungen unternommen worden, einen möglichst präzisen normativen Gehalt des Nachhaltigkeitsbegriffs zu liefern:

---

<sup>35</sup> Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft vom 2.5.1975, BGBl. I S. 1037 zuletzt geändert durch Art. 1 Gesetz vom 31.7.2010, BGBl. I S. 1050.

<sup>36</sup> Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts vom 31.7.2009, BGBl. I S. 2585 geändert durch Art. 1 Gesetz vom 6.10.2011, BGBl. I S. 1986.

<sup>37</sup> Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege vom 29.7.2009, BGBl. I S. 2542 zuletzt geändert durch Art. 2 Gesetz vom 6.12.2011 BGBl. I S. 2557.

<sup>38</sup> Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten vom 17.3.1998, BGBl. I S. 502 zuletzt geändert durch Art. 3 Gesetz vom 9.12.2004, BGBl. I S. 3214.

<sup>39</sup> Raumordnungsgesetz vom 22.12.2008, BGBl. I. S. 2986 zuletzt geändert durch Art. 9 Gesetz vom 31.7.2009, BGBl. I S. 2585.

<sup>40</sup> Baugesetzbuch in der Fassung vom 23.9.2004, BGBl. I S. 2414 zuletzt geändert durch Art. 1 Gesetz vom 22.7.2011, BGBl. I S. 1509.

<sup>41</sup> Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung vom 7.7.2005, BGBl. I S. 1970 zuletzt geändert durch Art. 22 Gesetz vom 24.11.2011, BGBl. I S. 2302.

<sup>42</sup> Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien vom 25.10.2008, BGBl. I S. 2074 zuletzt geändert durch Art. 1 Gesetz vom 28.7.2011, BGBl. I S. 1634.

<sup>43</sup> Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen vom 27.9.1994, BGBl. I S. 2705 zuletzt geändert durch Art. 5 Gesetz vom 6.10.2011, BGBl. I S. 1986. Das KrW-/AbfG wird stufenweise bis zum 1.6.2012 durch das Gesetz zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts vom 24.2.2012 (KrWG), BGBl. I S. 212, abgelöst.

<sup>44</sup> *Rehbinder*, in: Tagungsband 25. GfU-Tagung, 2001, S. 52 (54).

<sup>45</sup> *Reinhardt*, Möglichkeiten und Grenzen einer „nachhaltigen“ Bewirtschaftung von Umweltressourcen, in: Marburger/Reinhardt/Schröder (Hrsg.), UTR Bd. 43 (1998), S. 73 (102).

- Ø Der Grundsatz der Nachhaltigkeit soll demnach das umweltrechtliche Ziel beschreiben, Ressourcen so zu bewirtschaften, dass diese in ihrer Funktion erhalten bleiben und auch für nachfolgende Generationen zur Verfügung stehen.<sup>46</sup>

## 2. Inhaltliche Konturierung des Begriffs „Konsum“

Unter Konsum wird zunächst der Ge- und Verbrauch von Sachgütern und Dienstleistungen zur Bedürfnisbefriedigung verstanden.<sup>47</sup> Im engeren (volkswirtschaftlichen) Sinne bezeichnet Konsum die Einkommensverwendung von (privaten und staatlichen) Konsumenten am Markt, d.h. die Marktentnahme von Konsumgütern in Abgrenzung zur unternehmerischen Investition und zum Export. In einem weiteren Sinne umfasst Konsum den gesamten Erwerbs- und Gebrauchsvorgang eines Guts/einer Dienstleistung einschließlich der Phasen Bedarfsreflexion, Erwerb, Nutzung und Zuführung zur Entsorgung.<sup>48</sup>

Der Konsum von Gütern und Dienstleistungen stellt die quantitativ bedeutsamste Komponente des Bruttoinlandsprodukts (BIP) dar. In den EU-Mitgliedstaaten machen die Konsumausgaben der privaten Haushalte laut Eurostat ca. 60 % des BIP aus, weitere 20 % entfallen auf den Bereich der öffentlichen Beschaffung.<sup>49</sup> In Deutschland wurden 2008 laut Statistischem Bundesamt für den Konsum von Waren und Dienstleistungen ca. 1,4 Milliarden Euro ausgegeben, dies stellt eine Steigerung i.H.v. 17 % gegenüber 1991 dar.<sup>50</sup>

Diese Zahlen legen den Schluss nahe, dass der Konsum und damit der Konsument grundsätzlich einen starken Einfluss auf die Angebotsseite hat. Dies ist bis zu einem gewissen Grad sicherlich zutreffend – was nicht nachgefragt wird, wird auf Dauer auch nicht produziert. Gleichzeitig werden Kaufentscheidungen allerdings auch angebotsseitig beeinflusst, z.B. durch Werbung, Preis, Moden etc. Zudem lenkt der Staat die Nachfrage der Konsumenten, z.B. durch rechtliche Regulierung. Auch soziale Beziehungen beeinflussen Kaufentscheidungen. Dem Konsum von Gütern kommt mithin regelmäßig eine über den rein funktionalen Gebrauchswert der Produkte hinausweisende Bedeutung zu.

Konsum umfasst zunächst mehr als den bloßen Verbrauch von Gütern und Dienstleistungen. Erfasst werden auch die Phasen Konsumententscheidung, Kaufen und Abgabe am Ende eines Nutzungszyklus. Konsum geht überdies über die reine Bedürfnisbefriedigung als Zielsetzung hinaus. Dies ist ein besonders bedeutender Aspekt, wenn es gilt, auf dem Wege zu einem nachhaltigen Konsum über Möglichkeiten zum Verzicht und zum Hinterfragen von Konsumentscheidungen anzuregen.

## 3. Inhalt und Anforderungen eines nachhaltigen Konsums

Ein immer höheres Ausstattungsniveau auf der Nachfrageseite mit Konsumgütern stellt die Unternehmen vermehrt vor die Herausforderung, Sättigungstendenzen entgegenzuwirken,

---

<sup>46</sup> Sieben, NVwZ 2003, 1173 f. Siehe auch Winkler, in: Kimminich/v. Lersner/Storm (Hrsg.), Handwörterbuch des Umweltrechts, 2. Aufl. 1994, Sp. 1428; Murswiek, NuR 2002, 642 ff.; Ketteler, NuR 2002, 513 ff. m.w.N.

<sup>47</sup> Brockhaus Enzyklopädie – Deutsches Wörterbuch, 19. Aufl., Bd. 27, S. 1947.

<sup>48</sup> Nach Scholl et al., Maßnahmenvorschläge für eine konsumbezogene Ressourcenpolitik, 2. Meilensteinbericht, 2010, S. 14.

<sup>49</sup> Zitiert nach Scholl et al., a.a.O., S. 8.

<sup>50</sup> Zitiert nach Scholl et al., a.a.O., S. 8.

statt tatsächliche Bedürfnisse zu bedienen. Möglichkeiten, die Nachfrage weiter aufrechtzuhalten, werden in raschen Modellwechseln und Moden, technischen Weiterentwicklungen oder der Entwicklung immer kurzlebigerer Produkte gesehen. Letzteres kann in der Erzeugung geplanter Obsoleszenz<sup>51</sup> von Produkten, d.h. der künstlichen Lebenszyklusverkürzung z.B. durch technisch bedingte vorzeitige Abnutzung (Stichwort Nylonstrumpfhosen), gipfeln – mit entsprechend negativen Auswirkungen auf die Umwelt. Bereits 1997 kam die UBA-Studie „Nachhaltiges Deutschland“ zu dem Ergebnis, dass mindestens 30 bis 40 % aller Umweltprobleme direkt oder indirekt auf die herrschenden Muster des Konsumverhaltens zurückzuführen sind.<sup>52</sup> Diese Tendenz hat sich seitdem verstärkt, auch bedingt durch weiter zunehmende Ein-Personen-Haushalte und steigende berufliche Mobilität. In Zusammenhang mit der Evaluation bereits ergriffener Nachhaltigkeitsmaßnahmen tritt nicht selten der Effekt auf, dass bereits erzielte Erfolge, etwa durch Effizienzsteigerungen, wieder zunichte gemacht werden, da Geräte z.B. öfter oder gar als eines von mehreren betrieben werden (Zweit- und Drittcomputer, -fernseher etc., sog. Rebound-Effekt). Wenn weder Effizienzvorgaben für Produkte noch Steigerungen der Ressourceneffizienz in der Produktion zu insgesamt sinkendem Ressourcenverbrauch führen, sondern durch Mengeneffekte überkompensiert werden, verdeutlicht dies nur zusätzlich die Notwendigkeit, in der Nutzungs-, statt in der Produktionsphase anzusetzen und die Konsumenten für einen nachhaltigen Konsum zu aktivieren.

Was aber macht nun einen nachhaltigen Konsum aus? Zur Beantwortung dieser Frage kann auf die Studie verwiesen werden, die *Scholl/Bietz/Kristof/Otto/Reisch/Rubik/Süßbauer* 2010 für das BMU erstellt haben und deren sozialwissenschaftliche Erkenntnisse dem vorliegenden Rechtsgutachten zugrunde gelegt werden.<sup>53</sup> Nachhaltiger Konsum ist demnach regelmäßig ein möglichst ressourceneffizienter Konsum. Dies beinhaltet beispielsweise eine Abkehr vom Einweg- und gleichzeitige Zuwendung zu Mehrwegnutzung von Produkten ebenso wie eine Nutzungsintensivierung und ggf. einen Nutzungsverzicht. Im Einzelnen stellen *Scholl/Bietz/Kristof/Otto/Reisch/Rubik/Süßbauer* Basisstrategien für einen ressourceneffizienten und damit nachhaltigen Konsum vor:

- Ø sparsam verbrauchen (Ressourcensparen in der Nutzungsphase);
- Ø Nutzen ohne Eigentum, das sog. „Nutzen statt Besitzen“ (Mieten, Sharing und Pooling von Produkten / privates Leihen, Teilen und Tauschen);
- Ø länger Nutzen (Wiederverwendung, Reparatur und Wartung von Produkten);
- Ø Rückführen/Weitergeben (von recyclingfähigen und noch nutzbaren Produkten).<sup>54</sup>

Das vorliegende Rechtsgutachten geht von der Annahme aus, dass es für die Ziele eines nachhaltigen Konsums grundsätzlich vorteilhafter ist, wenige Produkte intensiv und lange zu nutzen, als viele Produkte über einen kurzen Zeitraum mit geringer Nutzungsauslastung.<sup>55</sup> Dem Umstand, dass eine vollständige Ausschöpfung der Nutzungspotentiale nicht in jedem

---

<sup>51</sup> Näher hierzu *Dannoritzer*, Kaufen für die Müllhalde (frz. Originaltitel: Prêt à jeter), ARTE-Dokumentarfilm, 2010 (<http://www.arte.tv/de/3714422,CmC=3714270.html>, abgerufen am 25.2.2012).

<sup>52</sup> *Umweltbundesamt* (Hrsg.), Nachhaltiges Deutschland, 1997, S. 221.

<sup>53</sup> *Scholl et al.*, Maßnahmenvorschläge für eine konsumbezogene Ressourcenpolitik, 2. Meilensteinbericht, 2010.

<sup>54</sup> *Scholl et al.*, a.a.O., S. 14 ff.

<sup>55</sup> So schon *Willand/Neuser*, Rechtliche Bedingungen und Restriktionen für die Förderung neuer Nutzungsstrategien, 2003, S. 9.

Fall dem ökologischen Nachhaltigkeitsbegriff genügt (z.B. bei energieineffizienten Geräten älteren Datums), wurde bei der Analyse des geltenden Rechts wie auch bei der Erarbeitung neuer rechtlicher Vorschläge zur Förderung eines nachhaltigen Konsums Rechnung getragen.

## **II. Begriffsbestimmung „rechtliche Instrumente“**

Unter „rechtliche Instrumente“ wird begrifflich ein breites Inventar zur Verhaltenssteuerung verstanden, das von bloßen („weichen“) Angeboten/Anregungen bis hin zu („harten“) ordnungsrechtlichen Rechtsbefehlen reicht, durch die Handlungen hervorgerufen und mit deren Hilfe bestimmte Ziele erreicht werden sollen.<sup>56</sup> Die einzelnen Instrumente müssen an bestimmten wissenschaftlich anerkannten Bewertungskriterien zu messen sein. Herkömmliche Bewertungskriterien, nach denen die Leistungsfähigkeit von rechtlichen Instrumenten beurteilt werden kann, stellen die Gebote der Effektivität und der Effizienz dar. Effektivität beschreibt den Grad der Wirksamkeit oder Leistungsfähigkeit, mit der das gewünschte Ziel erreicht wird.<sup>57</sup> Ein Normbefehl ist z.B. regelmäßig dann effektiv, wenn er von seiner Zielführung her das Problem erfasst, sich an den gegebenen Realitäten orientiert, beim Adressaten keinen Widerstand oder Umgehungsstrategien provoziert und systematisch widerspruchsfrei zu der übrigen Rechtsordnung steht.<sup>58</sup> Effizienz hingegen beschreibt das Verhältnis von Ertrag und Aufwand bezogen auf das jeweilige Instrument. Effizienz verlangt nach einem optimalen Zweck-Mittel-Verhältnis eines bestimmten Instrumententyps.<sup>59</sup> Effizient ist ein Instrument sowohl dann, wenn es mit den gegebenen Mitteln das maximale Ergebnis erzielt (Maximalprinzip) als auch, wenn es ein bestimmtes Ziel mit dem geringst möglichen Mitteleinsatz erreicht (Minimalprinzip).<sup>60</sup> Exemplarisch kann zudem die Rechtskonformität der zu begutachtenden Instrumente bewertet werden, d.h. ob das jeweilige Instrument in der konkreten Regelungsausgestaltung formell und materiell mit dem geltenden Recht auf internationaler, unionsrechtlicher sowie nationaler Ebene vereinbar ist.

## **D. Methoden und Gang der Untersuchung**

Da es sich bei der vorliegenden Untersuchung um ein Rechtsgutachten handelt, werden im Folgenden die üblichen rechtswissenschaftlichen Methoden angewandt. Die Untersuchung erfolgt in zwei Schritten. Zunächst wird der vorhandene Rechtsbestand, orientiert an der thematisch vorgenommenen Schwerpunktsetzung, analysiert, indem das geltende Recht, einschlägige Rechtsprechung und Literatur gesichtet und ausgewertet werden (Teil 1). Die ermittelten Instrumente zur Förderung des nachhaltigen Konsums werden sodann auf ihre Wirkungseffektivität untersucht, indem sie auf strukturelle und konzeptionelle Defizite analysiert und ihnen ggf. bestehende Hemmnisse gegenübergestellt werden. Ausgehend von den bestehenden Instrumenten werden sodann beispielhaft weitere rechtliche Vorschläge zur Förderung eines nachhaltigen Konsums entwickelt (Teil 2). Dabei wird ein besonderes Augenmerk auf solche Instrumente gelegt, die im Hinblick auf ihr Nachhaltigkeitspotential

---

<sup>56</sup> Schomerus, NVwZ 2009, S. 418 (419). Grundlegend hierzu Lübbe-Wolff, 2001, S. 481 ff. Ferner: Roßnagel/Sanden/Benz, UPR 2007, S. 361 ff.

<sup>57</sup> Roßnagel/Sanden/Benz, UPR 2007, S. 361.

<sup>58</sup> Roßnagel/Sanden/Benz, UPR 2007, S. 361.

<sup>59</sup> Roßnagel/Sanden/Benz, UPR 2007, S. 361 (362).

<sup>60</sup> Roßnagel/Sanden/Benz, UPR 2007, S. 361 (362).

besonders vielversprechend sind, ohne dass der Anspruch auf Erarbeitung eines kohärenten Instrumentenverbunds erhoben wird.

Methodisch wurden die Ergebnisse der Literatur- und Rechtsprechungsauswertung sowie die Fortentwicklung spezifischer Instrumente i.S.d. Teile 1 und 2 auf einem Expertenworkshop, der am 11. November 2011 in Berlin stattfand, vorgestellt und diskutiert. Die Auftragnehmerin hat die Ergebnisse des Expertenworkshops protokolliert (Anhang) und im Abschlussberichtsentswurf verarbeitet. Die insoweit berücksichtigten Anregungen und Kommentare wurden den Experten erneut zur Kommentierung zugeleitet. Die nachfolgenden Teile 1 und 2 sowie die Zusammenfassung berücksichtigen diesen Diskussions- und Kommentierungsprozess.

## **Teil 1: Darstellung und Ergänzung bestehender Instrumente und bestehender Rechtsetzung**

Um einen möglichst breiten Überblick über das Themenfeld „Nachhaltiger Konsum von Produkten“ zu erhalten, wurde das geltende Recht – Zivilrecht, Öffentliches Recht und Strafrecht – analysiert. Die Steuerung des Konsumentenverhaltens, nicht aber die Steuerung des Herstellerverhaltens steht dabei im Fokus der Untersuchung. Sowohl Regelungen, die den nachhaltigen Konsum fördern als auch solche, die eine hemmende Wirkung entfalten, werden nachfolgend aufgezeigt. Ausgehend vom Konsumenten als Regelungsadressat war das nationale Recht Gegenstand der Untersuchung. Unionsrechtliche Hintergründe und insbesondere Zusammenhänge zur nationalen Rechtsetzung sind in der Darstellung berücksichtigt.

Das Zivilrecht hat im Zuge dieses Überblicks eine hervorgehobene Relevanz. Der Nutzungszugang zu Produkten erfolgt in der Regel durch vertragliche Einigung zwischen Produktanbieter und Konsumenten. Regelmäßig handelt es sich hierbei um Massengeschäfte, die mit rechtswissenschaftlich etablierten Vertragstypen abgewickelt werden. Die zivilrechtliche Ausgestaltung dieser Einigung in unterschiedlichen Vertragstypen verdient somit eine genauere Betrachtung. Die Untersuchung weiterer Vorschriften außerhalb des Zivilrechts erfolgt nach unterschiedlichen Auswahlkriterien. Zum einen werden Gesetze und Vorschriften untersucht, die aufgrund ihres Gesetzeszweckes eindeutige Bezüge zum Produktkonsum aufweisen, z.B. das Produktsicherheitsrecht. Zum anderen werden Instrumente des geltenden Rechts dargestellt, die momentan zwar noch keinen – allenfalls einen mittelbaren – Bezug zum nachhaltigen Konsum aufweisen, wenn sie als Vorbild für ein konsumbezogenes Steuerungsinstrument geeignet erscheinen (z.B. Pfand). Das vorliegende Kurzgutachten erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit hinsichtlich dieser umfangreichen Thematik. Vielmehr werden aus unterschiedlichen Rechtsgebieten punktuell Vorschriften mit Konsumbezug erörtert, die insgesamt aber zusammenhanglos nebeneinander stehen. Dieser fehlende Zusammenhang begründet sich auch darin, dass im geltenden Recht bisher kein einheitliches Konzept zur Steuerung des Konsumverhaltens erkennbar ist.

Die Darstellung der untersuchten Vorschriften umfasst jeweils die rechtliche Ausgestaltung und die hieraus denkbaren Konsequenzen für das Konsumverhalten aus Sicht der Konsumenten. Die Darstellung schließt in der Regel mit einer Handlungsempfehlung, die als Empfehlung zur Veränderung des geltenden Rechts gedacht ist. Sie ist in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung als Idee aufzufassen, um bestehende Hemmnisse des nachhaltigen Konsums zu beseitigen und/oder eine Förderung zu verstärken. Die Umsetzbarkeit dieser Handlungsempfehlungen bedarf weiterer Untersuchungen, die im Zuge dieses Gutachtens nur bezüglich einzelner Instrumente vorgenommen wird (siehe hierzu Teil 2 des Gutachtens).

### **A. Unionsrecht: Integrierte Produktpolitik und produktbezogenes Umweltrecht**

Unter dem Begriff des „produktbezogenen Umweltrechts“ lässt sich eine Vielzahl von EU-Rechtsakten zusammenfassen, die gemeinsam den Ansatz der integrierten Produktpolitik (IPP) umsetzen sollen. Die EU-Kommission hat bereits 2001 Grundsätze einer integrierten Produktpolitik formuliert.<sup>61</sup> Dieser Ansatz bezweckt, die umweltrelevanten Auswirkungen

---

<sup>61</sup> Vgl. hierzu Grünbuch zur integrierten Produktpolitik vom 7. Februar 2001, KOM(2001) 68 endg.

eines Produkts möglichst über seinen gesamten Lebenszyklus hinweg zu verbessern, d.h. vom Abbau der Rohstoffe, über die Produktion, den Vertrieb, die Nutzung bis hin zur Entsorgung.<sup>62</sup> Im Einzelnen stützt sich die integrierte Produktpolitik auf ein Denken in Lebenszyklen, die laufende Verbesserung von Produkten und die Einbeziehung aller beteiligten Akteure, einschließlich der Verbraucher.<sup>63</sup> Kennzeichen produktbezogenen Umweltrechts ist dementsprechend eine konsequente Regulierung aller Lebensphasen eines Produkts von seiner Konzeption und Produktion, über die Nutzung bis zur Entsorgung des Altgeräts.<sup>64</sup>

Ausdruck der integrierten Produktpolitik sind z.B. die Richtlinien 2011/65/EU (RoHS)<sup>65</sup>, 2002/96/EG (WEEE)<sup>66</sup> und 2009/125/EG (Ökodesign)<sup>67</sup>. Die Ökodesign-Richtlinie setzt dabei den lebenszyklusbezogenen Ansatz der integrierten Produktpolitik besonders anschaulich um: Art. 15 Abs. 4 lit. a) der Richtlinie gibt ausdrücklich vor, den gesamten Lebenszyklus eines erfassten Produkts auf alle bedeutsamen Umweltauswirkungen zu überprüfen. Die Richtlinie schließt mithin von ihrem Anforderungsspektrum her auch die Nutzungsphase mit ein<sup>68</sup> – allerdings mangelt es bislang noch an konkretisierenden Umsetzungsakten. Ebenfalls dem produktbezogenen Umweltrecht zuordnen lassen sich Regelungen über Batterien<sup>69</sup> und Verpackungen<sup>70</sup>, die teilweise bereits jetzt die Möglichkeit eröffnen, den Nutzer als Adressaten mit einzubeziehen (z.B. durch Pfandpflicht).

Die integrierte Produktpolitik spielt in der Diskussion über einen nachhaltigen Konsum bereits seit längerer Zeit eine zentrale Rolle.<sup>71</sup> Nachhaltiger Konsum wird dabei als ein Baustein der integrierten Produktpolitik betrachtet. Insbesondere die Ökodesign-Richtlinie kann von ihren Ansätzen und Inhalten als Nachhaltigkeitsrecht par excellence gelten. Verstöße gegen Vorschriften des produktbezogenen Umweltrechts, etwa gegen bestimmte Ökodesignanfor-

---

<sup>62</sup> Vgl. *Nusser*, ZUR 2010, S. 130; *Lustermann*, NVwZ 2007, S. 895; *Hagemann/Simshäuser/Rubik/Scholl*, Instrumente und Strategien zur Förderung des nachhaltigen Konsums – Evaluation und Optimierung, Schriftenreihe des IÖW 174/04, 2004, S. 7 ff.

<sup>63</sup> *Biebeler/Mahammadzadeh*, Gesetzesfolgenabschätzung und Integrierte Produktpolitik, 2006, S. 11.

<sup>64</sup> *Kloepfer*, Produktverantwortung für Elektrogeräte, S. 19; *Biebeler/Mahammadzadeh*, aaO., S. 9 f.

<sup>65</sup> Richtlinie 2011/65/EU zur Beschränkung der Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe in Elektro- und Elektronikgeräten, ABl.EU Nr. L 174 vom 1.7.2011, S. 88. RoHS steht für Restriction of the use of certain Hazardous Substances.

<sup>66</sup> Richtlinie 2002/96/EG über Elektro- und Elektronikgeräte, ABl.EU Nr. L 37 vom 13.2.2003, S. 24. WEEE steht für Waste Electrical and Electronic Equipment. Das Novellierungsverfahren der Richtlinie steht derzeit (Anfang 2012) kurz vor dem Abschluss, die Neufassung der Richtlinie wird voraussichtlich im Sommer 2012 verkündet werden.

<sup>67</sup> Richtlinie 2009/125/EG zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte, ABl.EU Nr. L 285 vom 31.10.2009, S. 10.

<sup>68</sup> Siehe auch Anhang I Teil 1 Nr. 1.1 lit. e) Richtlinie 2009/125/EG.

<sup>69</sup> Richtlinie 2006/66/EG vom 6. September 2006 über Batterien und Akkumulatoren sowie Altbatterien und Altakkumulatoren und zur Aufhebung der Richtlinie 91/157/EWG, ABl.EU Nr. L 266 vom 26.9.2006, S. 1.

<sup>70</sup> Richtlinie 94/62/EG vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle, ABl.EU Nr. L 365 vom 31.12.1994, S. 10.

<sup>71</sup> *MeBerschmidt*, Europäisches Umweltrecht, 2011, S. 275 ff. m.w.N.; *Hagemann/Simshäuser/Rubik/Scholl*, a.a.O., S. 7 ff.

derungen, sollen grundsätzlich einen Sachmangel im Sinne des § 434 Abs. 1 BGB darstellen,<sup>72</sup> womit das produktbezogene Umweltrecht bereits mittelbar eine Handhabe des Nutzers zugunsten eines nachhaltigen Konsums eröffnet.

Adressat unionsrechtlicher Regelungen der integrierten Produktpolitik ist – neben dem umsetzungsverpflichteten Mitgliedstaat – bislang in erster Linie der Hersteller als Verursacher und „Gatekeeper“ des Produktzyklus. Gleichwohl bietet sich der den gesamten Lebenszyklus eines Produkts umfassende Ansatz eines produktbezogenen Umweltrechts geradezu an, auch die Nutzungsphase und damit den Nutzer direkt zu adressieren.

## B. Verfassungsrechtliche Bezüge des nachhaltigen Konsums

Nach mittlerweile wohl ganz überwiegender Auffassung wird das Gebot der (ökologischen) Nachhaltigkeit im Sinne einer auf einen langfristigen Substanzerhalt angelegten Ressourcennutzung und -schonung durch die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG als Optimierungsauftrag der Umweltpolitik verfassungsrechtlich gewährleistet.<sup>73</sup> Art. 20a GG bekennt sich zu einem Konzept umweltgerecht nachhaltigen Wirtschaftens, das seine Grundlagen erhält und nicht verzehrt.<sup>74</sup> Seine normative Anbindung soll dieses Gebot durch die Bezugnahme auf den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen für die künftigen Generationen im Wortlaut des Verfassungssatzes erfahren.<sup>75</sup> Explizit gibt Art. 20a GG dem Staat auf, diesen Schutz „im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung“ zu verwirklichen. Die Konkretisierung des Schutzauftrags ist damit den zuständigen Staatsorganen, zuvörderst dem Gesetzgeber, aufgegeben.<sup>76</sup> Auch Verwaltung und Rechtsprechung haben dieses Ziel bei der Anwendung und Auslegung des gesamten Rechts zu verfolgen.<sup>77</sup> Als subjektiv-öffentliches Recht scheidet Art. 20a GG freilich aus – Staatsziele richten sich an den Staat.<sup>78</sup> Dieser kann allerdings bei der Ausgestaltung der rechtlichen Ordnung in Umsetzung der Staatszielbestimmung aus Art. 20a GG umweltschutzbezogene Rechte und Pflichten von Privaten begründen.<sup>79</sup>

Art. 20a GG stellt einen wichtigen Schritt auf dem Weg zur Sicherstellung der Nachhaltigkeitstauglichkeit der Rechtsordnung dar.<sup>80</sup> Denn nunmehr ist der Gesetzgeber von Verfas-

---

<sup>72</sup> Nusser, ZUR 2010, S. 130 (136).

<sup>73</sup> Jarass/Pieroth, GG, 11. Aufl. 2010, Art. 20a Rn. 10; Epiney, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Aufl. 2010, Art. 20a Rn. 98 ff. (103); Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 2006, Art. 20a Rn. 39 und 69; Bernsdorff, NuR 1997, 328 (332); Rehbinder, in: Dolde (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel, 2001, S. 721 (722/ 725 f.).

<sup>74</sup> Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 2006, Art. 20a Rn. 39.

<sup>75</sup> Epiney, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Aufl. 2010, Art. 20a Rn. 103.

<sup>76</sup> Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 2006, Art. 20a Rn. 67; Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 3. Aufl. 2010, § 4 Rn. 7.

<sup>77</sup> Epiney, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Aufl. 2010, Art. 20a Rn. 125; Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 3. Aufl. 2010, § 4 Rn. 6 f.

<sup>78</sup> Bernsdorff, NuR 1997, S. 328 (330); Epiney, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Aufl. 2010, Art. 20a Rn. 35; Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 3. Aufl. 2010, § 4 Rn. 7.

<sup>79</sup> Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 3. Aufl. 2010, § 4 Rn. 7.

<sup>80</sup> Epiney, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Aufl. 2010, Art. 20a Rn. 127.

sungs wegen zum Erlass von Vorschriften, die (auch) der Verwirklichung der Nachhaltigkeit dienen, angehalten.<sup>81</sup> Der Rechtsprechung setzt Art. 20a GG eine zusätzliche umweltschutzbezogene Vorgabe für die verfassungskonforme Auslegung, wenn wohl auch nicht im Sinne eines „in dubio pro natura“<sup>82</sup>. Über Generalklauseln und unbestimmte Rechtsbegriffe können so Aspekte der Nachhaltigkeit mittels der behördlichen Rechtsanwendung und Rechtsprechung .

Entsprechend dem Gleichbehandlungsgrundsatz gemäß Art. 3 Abs. 1 GG handelt es sich beim Grundsatz der Nachhaltigkeit gemäß Art. 20a GG um eine Querschnittsaufgabe staatlichen Handelns. Fraglich ist, wie die eher allgemeinen Vorgaben des Art. 20a GG in der Rechtswirklichkeit konkret umgesetzt werden kann. Als Vorbild kann hier der Ansatz eines „Climate Mainstreaming“ dienen, demzufolge sicherzustellen ist, dass Klimaschutzbelange mit hoher Priorität quer durch alle Ressorts und bei allen Gesetzgebungsvorhaben berücksichtigt werden.<sup>83</sup> Auf Ebene der Legislative lässt sich bereits das Beispiel des § 44 Abs. 1 S. 4 GGO<sup>84</sup> anführen, der eine Nachhaltigkeitsprüfung in der Gesetzesfolgenabschätzung auf Bundesebene vorsieht. Demnach „*ist darzustellen, ob die Wirkungen des Vorhabens einer nachhaltigen Entwicklung entsprechen, insbesondere welche langfristigen Wirkungen das Vorhaben hat.*“ Eine entsprechende Handlungsanleitung könnte sich auch für die Exekutive und die Judikative empfehlen, beispielsweise in Form ermessenslenkender Verwaltungsvorschriften.

## C. Zivilrecht

Das Zivilrecht stellt für die gängigsten Formen des Produktzugangs das rechtliche Gerüst, indem es die Rechtsbeziehung zwischen Produkthanbieter und Konsument ausgestaltet. Durch die Regelung von Rechten und Pflichten zwischen Produkthanbieter und Konsument kann das Zivilrecht in der konkreten Ausgestaltung der jeweiligen Konsumform sowohl fördernde als auch hemmende Wirkung hinsichtlich des nachhaltigen Konsums entfalten. Erhebliche Auswirkungen des Zivilrechts auf das Konsumverhalten der Nutzer hat insbesondere das Kaufrecht, da es den Kauf als Inbegriff und häufigste Form des Konsums regelt. Eigentumslose Konsumformen, wie z.B. die Nutzungsüberlassung in Gestalt der Leihe, der Miete oder des Leasings sind darüber hinaus etablierte Nutzungsformen des Alltages. Zusammen mit der Möglichkeit, Produkte in Gemeinschaften zu teilen oder zu nutzen, stellen diese Nutzungsformen potentiell nachhaltige Alternativen zum Kauf von Produkten dar.

### I. Nachhaltiger Konsum durch Gewährleistungsrecht

Das Gewährleistungsrecht konkretisiert die Rechte und Pflichten zwischen Käufer und Verkäufer, wenn die Kaufsache mangelhaft ist. Unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten kommen dem Gewährleistungsrecht vielseitige Funktionen zu. Es bestimmt beispielsweise die Voraussetzung für das Vorliegen eines Mangels und dadurch auch, ob Umwelteigenschaften und

---

<sup>81</sup> Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 2006, Art. 20a Rn. 69; Bernsdorff, NuR 1997, : 328 (329 f.).

<sup>82</sup> Bernsdorff, NuR 1997, S. 328 (334 Fn. 88).

<sup>83</sup> WBGU, Welt im Wandel – Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation, 2011, S. 304.

<sup>84</sup> Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, abrufbar unter <http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/139852/publicationFile/56552/ggo.pdf> (eingesehen am 21.2.2012).

Nachhaltigkeitskriterien einen Mangel begründen können. Durch die zivilrechtliche Sanktion von Mängeln verspricht das Gewährleistungsrecht zudem Auswirkungen auf die Qualität von Produkten. Ob hierdurch allerdings eine längere Nutzungsdauer von Produkten sichergestellt wird, ist fraglich.

## 1. Fehlende Nachhaltigkeit als Sachmangel?

Ob ein Käufer sich für nachhaltige, z.B. energieeffiziente, Produkte entscheidet, wird u.a. dadurch beeinflusst, inwieweit Nachhaltigkeitskriterien rechtlichen Schutz genießen. Vereinbarungen über die Nachhaltigkeit von Produkten sind insbesondere dann sinnvoll, wenn eine Enttäuschung dieser Verabredung auch sanktionsfähig ist. Fraglich ist, ob das Gewährleistungsrecht den Konsumenten diesbezüglich ausreichenden Rechtsschutz bietet. Ob Nachhaltigkeitskriterien vom Gewährleistungsschutz umfasst sind, hängt vorrangig davon ab, ob diese Kriterien bei Nichterfüllung einen Sachmangel i.S.d. § 434 BGB begründen. Hierzu müssen sie als Beschaffenheit gemäß § 434 BGB gelten.

### a) Sachmangelbegriff

Der Sachmangelbegriff des § 434 BGB orientiert sich primär an den im Kaufvertrag geschlossenen Vereinbarungen über den Kaufgegenstand. Ein Produkt ist nach § 434 Abs. 1 S. 1 BGB mangelfrei, wenn es die vereinbarte Beschaffenheit aufweist. Der Gesetzeswortlaut orientiert sich am Grundsatz eines subjektiven Fehlerbegriffs. Mangelt es an einer Vereinbarung über den Kaufgegenstand, ist als Maßstab für die Mangelfreiheit der Kaufsache gemäß § 434 Abs. 1 S. 2 BGB die übliche Beschaffenheit heranzuziehen.

Die Auslegung des Begriffs Beschaffenheit ist in der Literatur allerdings umstritten. Unstreitig ist, dass vom Begriff der Beschaffenheit die physischen Eigenschaften der Kaufsache, wie z.B. der Energieverbrauch oder die Schadstoffbelastung selbst, umfasst sind.<sup>85</sup> Ob über diese enge Auslegung hinaus auch Umstände erfasst werden, die außerhalb der Kaufsache selbst liegen, wie etwa umweltschützende Anforderungen an den Produktionsprozess, ist strittig und wurde ausdrücklich im Gesetzgebungsverfahren offen gelassen.<sup>86</sup> So wird die Auffassung vertreten, dass der Beschaffenheitsbegriff auch Umweltbeziehungen, z.B. Produktionsbedingungen, umfasst, die mit den physischen Eigenschaften der Kaufsache zusammenhängen und deren Brauchbarkeit oder Wert beeinträchtigen (z.B. keine Pestizidbelastung durch ökologischen Anbau der verwendeten Rohstoffe).<sup>87</sup> Nach einer weiten Auslegung des Beschaffenheitsbegriffs zählen sämtliche Vereinbarungen, die eine Anforderung an die Kaufsache stellen, zur Beschaffenheit (z.B. sozialverträgliche Anbaubedingungen).<sup>88</sup> Nach der hier vertretenen Ansicht ist diese weite Auslegung des Beschaffenheitsbegriffs vorzugswürdig. Für sie spricht die Ausgestaltung des § 434 Abs. 1 S. 1 BGB, der die Beschaffenheit grundsätzlich der privatautonomen Einigung der Parteien unterwirft. Auch die zugrundeliegende Ver-

---

<sup>85</sup> *Saenger*, in: Schulze et al., Bürgerliches Gesetzbuch, 6. Auflage 2009, § 434 Rn. 9; *D. Schmidt*, in: Prütting/Wegen/Weinreich, BGB Kommentar, 2. Aufl. 2007, § 434 Rn. 14, 19.

<sup>86</sup> BT-Drs. 14/6040, 213.

<sup>87</sup> *Faust*, in: Bamberger/Roth, Beck'scher Online-Kommentar BGB, Stand: 01.03.2011, § 434 Rn. 22; *H. P. Westermann*, in: Münchener Kommentar zum BGB, 5. Aufl. 2008, § 434 Rn. 9.

<sup>88</sup> *D. Schmidt*, Die Beschaffenheit der Kaufsache, BB 2005, S. 2763 (2764 f.); *Berger*, in: Jauernig, Bürgerliches Gesetzbuch, 13. Aufl. 2009, § 434 Rn. 6 f.

brauchsgüterkaufrichtlinie 1999/44/EG bietet keine Anhaltspunkte für eine engere Auslegung, da sie den Fehlerbegriff allgemein an die Vertragsmäßigkeit der Ware anknüpft.

Wurde die Beschaffenheit des Kaufgegenstandes zwischen den Parteien dagegen nicht vereinbart, ist gemäß § 434 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BGB auf eine Beschaffenheit abzustellen, die bei Sachen der gleichen Art üblich ist und die der Käufer nach der Art der Sache erwarten kann. Zur Feststellung der „übliche Beschaffenheit“ wird die Kaufsache mit Sachen gleicher Art verglichen. Bei Serienprodukten muss die Kaufsache mindestens dem Standard der Serie genügen, darüber hinaus aber auch dem „Stand der Technik“<sup>89</sup>, gemessen am technischen Standard anderer Hersteller, entsprechen.<sup>90</sup> Als „übliche Beschaffenheit“ gelten gemäß § 434 Abs. 1 S. 3 BGB auch öffentliche Aussagen des Verkäufers sowie Herstellers in Form von Werbeaussagen und Kennzeichnungen, die bestimmte Eigenschaften der Kaufsache versprechen (z.B. Kraftstoffverbrauch eines Pkw laut Werbeprospekt). Auch hinsichtlich der „üblichen Beschaffenheit“ gelten die vorstehend aufgeführten definitorische Unsicherheiten bezüglich des Beschaffenheitsbegriffs. Problematisch wird diese Definitionsunsicherheit insbesondere bei Werbeversprechen oder Produktkennzeichnungen die Eigenschaften versprechen, die nicht unter den engen Beschaffenheitsbegriff fallen (z.B. ressourcenschonende Produktion oder Fair Trade).

Mit der Vereinbarung über die Beschaffenheit der Kaufsache bietet der Sachmangelbegriff somit Konsumenten die Möglichkeit, auf Mangelkriterien Einfluss zu nehmen. Vereinbart er ihm wichtige Kriterien, wie z.B. Aspekte der Umweltverträglichkeit, als Beschaffenheit, ermöglicht er für dessen Fehlen die Sanktionierbarkeit durch das Gewährleistungsrecht. Verzichtet er auf diese Einflussnahme indem er keine Beschaffenheitsvereinbarung trifft, bietet das Gewährleistungsrecht einen objektiven Sachmangelschutz am „Stand der Technik“, der die individuellen Vorlieben der Konsumenten unberücksichtigt lässt.

## **b) Bedeutung für nachhaltigen Konsum**

Aufgrund der vorherrschenden Unsicherheit hinsichtlich der Auslegung des Beschaffenheitsbegriffs ist eine einheitliche Zuordnung von Nachhaltigkeitskriterien unter das Schutzregime der Gewährleistung nicht möglich. Zwar knüpfen unmittelbare Umwelteigenschaften wie zum Beispiel die Energieeffizienz oder die Schadstoffbelastung von Produkten an die körperliche Substanz der Produkte an und unterfallen damit auch der engen Auslegung des Beschaffenheitsbegriffs, doch herrschen bezüglich Kriterien, die sich nicht aus der Substanz der Produkte ergeben, erhebliche Unsicherheiten. Aspekte des Herstellungsprozesses können sich beispielsweise in der Substanz des Produktes niederschlagen (z.B. Verwendung von Rohstoffen aus ökologischem Anbau), aber auch die Substanz des Endprodukts unberührt lassen (z.B. ressourcenoptimierte Herstellungsprozesse).

Der „Auffangtatbestand“ des § 434 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BGB bietet, ungeachtet der dargestellten Definitionsunsicherheiten, die auch dort bestehen, erhebliche Potentiale zur Förderung des nachhaltigen Konsums. Unter Berücksichtigung des zugrundeliegenden Verbraucherleitbildes ermöglicht ein objektiver Sachmangelschutz eine Sanktionierbarkeit fehlender Umwelteigenschaften, auch ohne dass der Konsument aktiv eine Beschaffenheitsvereinbarung tref-

---

<sup>89</sup> Stand der Technik ist der Entwicklungsstand aller in einer Produktgruppe vergleichbaren Produkte - vgl. dazu OLG Karlsruhe NJW-RR 2008, S. 137; OLG Düsseldorf, NJW 2005, S. 2235.

<sup>90</sup> D. Schmidt, in: Prütting/Wegen/Weinreich, BGB Kommentar, 2. Aufl. 2007, § 434 Rn. 48; OLG Karlsruhe, NJW-RR 2008, S. 137 (138) m.w.N.

fen muss. Nachhaltigkeits- bzw. Umweltkriterien von Produkten sollten hierzu über die Ausgestaltung der „üblichen Beschaffenheit“ ein Mindestmaß an zivilrechtlichem Schutz genießen.

Da die „übliche Beschaffenheit“ am „Stand der Technik“ gemessen wird, kann sich diese auch auf Umwelteigenschaften beziehen. Voraussetzung dafür ist, dass diese Umwelteigenschaft sich aus dem Entwicklungsstand aller vergleichbaren Kaufsachen herleiten lässt. Unter den Voraussetzungen des § 434 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BGB können somit besonders umweltschädliche Produkte als mangelhaft gelten, sollte sich ein umweltfreundlicher Standard herstellerübergreifend durchgesetzt haben. Ein solcher umweltfreundlicher Standard kann sich unter anderem durch gesetzliche Vorgaben etablieren, wenn beispielsweise Produkten spezifische Umwelteigenschaften vorgeschrieben werden (z.B. Vorgaben hinsichtlich Energieverbrauch, Kraftstoffverbrauch, Emissionen). Verstößt ein Produkt gegen derartige gesetzliche Umweltvorgaben, begründet es dadurch einen Sachmangel.<sup>91</sup> Die Einhaltung umweltrechtlicher Produktvorgaben kann somit unmittelbar durch den Verbraucher sanktioniert werden, indem er seine Gewährleistungsrechte wahrnimmt.

Dadurch, dass öffentliche Aussagen des Herstellers zu Produkteigenschaften über § 434 Abs. 1 S. 3 BGB ebenfalls zur Bestimmung der „üblichen Beschaffenheit“ herangezogen werden, sind Irreführungen des Verbrauchers im Hinblick auf die Umweltverträglichkeit der Produkte zivilrechtlich sanktionierbar.<sup>92</sup> Verspricht ein Hersteller oder Verkäufer Umwelteigenschaften hinsichtlich der Kaufsache durch öffentliche Werbung oder durch Kennzeichnung des Produktes, begründet das Fehlen dieser Eigenschaft einen Mangel.<sup>93</sup> Infolgedessen kann ein in der Umwelteigenschaft des Produktes enttäuschter Verbraucher seine Mangelgewährleistungsrechte gemäß § 437 BGB geltend machen und beispielsweise vom Vertrag zurücktreten. Als öffentliche Aussagen des Herstellers gelten ebenso Produktkennzeichnungen, die der Hersteller aufgrund gesetzlicher Produktinformationspflichten vornimmt.<sup>94</sup> Durch Ausweitung solcher Kennzeichnungspflichten würden umweltbezogene Produkteigenschaften als Teil der Beschaffenheit zum Maßstab der Mangelhaftigkeit.

### c) Handlungsempfehlungen

Zur Förderung des nachhaltigen Konsums mit Hilfe des Gewährleistungsrechts sollten Umwelteigenschaften von Produkten möglichst umfassend vom Sachmangelbegriff umfasst werden. Die momentane Unsicherheit hinsichtlich der Reichweite des Sachmangelbegriffs sollte durch eine Legaldefinition des Begriffs Beschaffenheit zugunsten der Nachhaltigkeit beseitigt werden. Die Definition sollte sicherstellen, dass zur Beschaffenheit einer Sache auch alle außerhalb der Kaufsache liegenden tatsächlichen, wirtschaftlichen und rechtlichen Beziehungen zur Umwelt gehören, die nach der Verkehrsauffassung für die Wertschätzung der Kaufsache relevant sind. Damit könnten auch Umweltauswirkungen bei Produktionspro-

---

<sup>91</sup> Zum Verstoß eines Bauwerks gegen die EnEV: *Flatow*, NJW 2008, S. 2886 (2888).

<sup>92</sup> Mit zusätzlichem Europarechtsbezug: *Glinski/Rott*, EuZW 2003, S. 649.

<sup>93</sup> *Weidenkaff*, in: Palandt, Bürgerliches Gesetzbuch, 70. Aufl. 2011, § 434 Rn. 35 u. 71; LG Ravensburg, Urt. v. 6. 3. 2007 – 2 O 297/06, NJW 2007, S. 2127.

<sup>94</sup> Am Beispiel der Pkw-EnVKV: *M. Schmidt*, NJW 2005, S. 329 (331 f.); auch *H. P. Westermann*, in: Münchener Kommentar zum BGB, 5. Aufl. 2008, § 434 Rn. 56.

zessen bzw. die Umweltverträglichkeit von herstellenden Unternehmen als potentielle Kriterien der Beschaffenheit vereinbart werden.<sup>95</sup>

Die Definition der „üblichen Beschaffenheit“ bietet zudem zahlreiche Möglichkeiten, Umwelteigenschaften von Produkten in den zivilrechtlichen Mindestschutz der Gewährleistungsrechte einzubinden. Einerseits besteht die Möglichkeit, umweltfreundliche Produktstandards gesetzlich festzulegen (beispielsweise durch europäische Verordnung s. „Stand-by“-Verordnung 1275/2008/EG), um hierdurch ein Mindestmaß an Umweltverträglichkeit auch zivilrechtlich abzusichern. Hinzukommend können über Kennzeichnungspflichten die Hersteller oder Händler von Produkten zur Offenlegung umweltrelevanter Daten verpflichtet werden (z.B. Pkw-EnVKV). Durch solche Informationspflichten werden die Verbraucher mit Umweltdaten der Produkte konfrontiert und können sich hinsichtlich ihrer Kaufentscheidung an diesen Daten orientieren. Durch das Gewährleistungsrecht ist sichergestellt, dass fehlerhafte Angaben sanktionierbar sind. Die gesetzgeberischen Möglichkeiten zur Einflussnahme auf Produkteigenschaften finden zivilrechtlich in der Sachmangelgewährleistung somit eine sinnvolle Ergänzung.

## 2. Nachhaltigkeit und Sachmangelzeitpunkt

Unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten ist eine möglichst lange Produktlebensdauer erwünscht. Das Gewährleistungsrecht hat aufgrund der Sachmangeldefinition des § 434 BGB und insbesondere aufgrund des maßgeblichen Zeitpunkts für die Mangelfreiheit des Produktes, nämlich der Übergabe der Kaufsache, keine Einflussnahme auf die Produktlebensdauer. Insoweit ist die Sachmangelgewährleistung gemäß §§ 434, 437 BGB von einer Haltbarkeitsgarantie gemäß § 443 BGB zu unterscheiden, die gesondert zwischen den Vertragsparteien vereinbart werden muss.

### a) Gefahrübergang

Das Gewährleistungsrecht knüpft zur Bestimmung der Mangelhaftigkeit von Kaufsachen gemäß § 434 Abs. 1 S. 1 BGB an den Zeitpunkt des Gefahrüberganges an. Entsprechend müssen Produkte nur bei Übergabe die vereinbarte oder übliche Beschaffenheit aufweisen. Nachträglich auftretende Mängel begründen Gewährleistungsansprüche nur, wenn diese bereits zum Zeitpunkt der Übergabe angelegt waren (Grundmangel).<sup>96</sup> Ein ggf. vorzeitiger Produktverschleiß ist vom Gewährleistungsrecht somit nicht umfasst, da eine Haltbarkeit der Kaufsache gesetzlich nicht vorgeschrieben ist.<sup>97</sup>

Hieran ändert auch die Vermutung des § 476 BGB für Verbrauchsgüterkäufe nichts. Hiernach war die Kaufsache bereits bei Übergabe mangelhaft, wenn sich innerhalb von sechs Monaten seit Gefahrübergang ein Sachmangel zeigt. Diese Vermutung wird höchststrichterlich eng ausgelegt. Tritt ein Sachmangel in Erscheinung, der lediglich Folge eines versteckten Grundmangels war, so wird nicht die Existenz des Grundmangels vermutet. Der in Erscheinung getretene Mangel lag in der Regel unstrittig bei Gefahrübergang noch nicht vor, sodass die Vermutung sich nicht auf ihn beziehen kann. Die Vermutung gilt damit nur in zeitlicher Hin-

---

<sup>95</sup> Vgl. *M. Schmidt*, Nachhaltiges Verbraucherprivatrecht, 2005, S. 430.

<sup>96</sup> *Lorenz*, in: Münchener Kommentar zum BGB, 5. Aufl. 2008, § 476 Rn.3; *Matusche-Beckmann*, in: Staudinger, BGB, Neubearbeitung 2004, § 434 Rn. 131.

<sup>97</sup> *Lorenz*, in: Münchener Kommentar zum BGB, 5. Aufl. 2008, § 476 Rn. 2.

sicht dahingehend, dass ein nachgewiesener Grundmangel bereits bei Gefahrübergang vorhanden war.<sup>98</sup> Den Nachweis des Grundmangels muss weiterhin der Käufer führen.

Eine Haltbarkeitsgarantie über den Zeitpunkt des Gefahrüberganges hinaus kann nur gesondert gemäß § 443 Abs. 1 BGB vereinbart werden.

#### **b) Bedeutung für die Produktlebensdauer**

Die Sachmangeldefinition des § 434 BGB ermöglicht theoretisch „mangelfreie“ Produkte, die innerhalb kürzester Zeit verschleißen, sofern für diesen Verschleiß kein versteckter Grundmangel ursächlich ist. Das Gewährleistungsrecht bietet somit keinen Schutz vor geplantem Produktverschleiß (Obsoleszenz).<sup>99</sup> Die Vorgehensweise von Herstellern, ihre Produkte mit sog. Sollbruchstellen zu konstruieren bzw. verschleißanfällige Materialien zu verwenden, bleibt schuldrechtlich sanktionslos. Betrachtet man die Systematik des BGB, so hat die Beschaffenheit einer Kaufsache keine zeitliche Dimension. Wird die Beschaffenheit für eine bestimmte Dauer vereinbart, liegt bereits eine Haltbarkeitsvereinbarung gemäß § 443 Abs. 1 BGB vor.

#### **c) Handlungsempfehlungen**

§ 476 BGB sollte dahingehend formuliert werden, dass aus einem auftretenden Sachmangel innerhalb der Vermutungsfrist die Mangelhaftigkeit des Produktes zum Zeitpunkt der Übergabe folgt, unabhängig davon, ob der in Erscheinung tretende Mangel unstreitig nicht zum Zeitpunkt der Übergabe vorlag. Eine solche Vermutung auch hinsichtlich der Mangelhaftigkeit der Kaufsache würde in der Wirkung de facto einer Haltbarkeitsgarantie gleichkommen.<sup>100</sup> Auch eine Verlängerung dieser Vermutungsfrist auf beispielsweise ein Jahr würde die Haltbarkeit von Produkten zusätzlich fördern. Für einen weitgehenden Schutz vor geplanter Obsoleszenz könnte die schuldrechtliche Sachmangelgewährleistung durch eine „gesetzliche Haltbarkeitsgarantie“ ersetzt werden. Die Folgen einer derart tiefgreifenden Umstellung des Gewährleistungsrechts sind jedoch nicht absehbar.

### **3. Nachhaltiger Konsum und Gewährleistungsausschluss**

Aufgrund der Verbrauchsgüterkaufvorschriften sind Konsumenten vorrangig bei Privatgeschäften mit dem Gewährleistungsausschluss konfrontiert. Da Neuproduktverkäufe unter Privaten atypisch sind, ist der Gewährleistungsausschluss in tatsächlicher Hinsicht ein Rechtsinstitut des Gebrauchtwarenmarktes. Insofern ist untersuchenswert, ob die Möglichkeit des Gewährleistungsausschlusses aufgrund seiner aufgezeigten Ausrichtung als Hemmnis des Gebrauchtwarenmarktes einzuordnen ist, da bei Gebrauchtwarenkäufen von Privaten fehlender Sachmangelschutz droht.

---

<sup>98</sup> BGH, Urt. v. 2.6.2004, – VIII ZR 329/03, NJW 2004, S. 2299; BGH, Urt. v. 14.09.2005 – VIII ZR 363/04, NJW 2005, S. 3490, (3491 f.).

<sup>99</sup> Vgl. zum alten Schuldrecht: *Wortmann/Schimikowski*, ZIP 1985, S. 978; allgemein zum Thema Obsoleszenz: *Dannoritzer*, Kaufen für die Müllhalde, ARTE-Dokumentarfilm, 2010.

<sup>100</sup> *Lorenz*, in: Münchener Kommentar zum BGB, 5. Aufl. 2008, § 476 Rn. 4.

### a) Gewährleistungsausschluss im Kaufrecht

Das Gewährleistungsrecht im Kaufrecht ist im Grundsatz dispositiv ausgestaltet.<sup>101</sup> Die Möglichkeit, die Mangelgewährleistung vertraglich auszuschließen, wird durch § 444 BGB vorausgesetzt. Sie erfährt Einschränkungen in den Vorschriften des Verbrauchsgüterkaufs (§§ 474 ff. BGB). Gemäß § 475 Abs. 1 BGB sind Vereinbarungen zum Nachteil des Verbrauchers, die Abweichungen vom Gewährleistungsrecht vorsehen, unwirksam. Durch die Vorschriften des Verbrauchsgüterkaufs wandelt sich das Gewährleistungsrecht somit in weiten Teilen zu zwingendem Recht.<sup>102</sup> Dagegen besteht bei Kaufverträgen zwischen Verbrauchern weiterhin die Möglichkeit, das Gewährleistungsrecht durch Vereinbarung auszuschließen. Insbesondere im Bereich der Gebrauchtverkäufe wird hiervon in den überwiegenden Fällen Gebrauch gemacht.

Beim Gebrauchtwarenkauf besteht zwar die Möglichkeit, dass der Erstkäufer seine Gewährleistungsansprüche gegenüber dem ursprünglichen Verkäufer an den Zweitkäufer gemäß § 398 BGB abtritt. Bei Kaufverträgen unter Privaten wird von dieser Möglichkeit allerdings nur selten Gebrauch gemacht.

### b) Bedeutung für nachhaltigen Gebrauchtwarenmarkt

Durch den Gewährleistungsausschluss wird der Gebrauchtwarenmarkt allenfalls hinsichtlich privater Akteure gehemmt. Gewerbliche Gebrauchtwarenhändler können aufgrund § 475 Abs. 1 BGB die Gewährleistung gegenüber Verbrauchern nämlich nicht ausschließen. Eine Umwandlung des Gewährleistungsrechts in zwingendes Recht hätte zwar zur Folge, dass auch im privaten Gebrauchtmarkt die Sachmangelhaftung garantiert wäre. Einem damit verbundenen förderlichen Effekt auf die Nachfrage privater Gebrauchtwaren steht jedoch ein abschreckender Effekt auf das Angebot privater Gebrauchtwaren gegenüber. Private Anbieter (Verkäufer) sähen sich infolgedessen nämlich mit dem Risiko der Sachmangelhaftung konfrontiert. Sie wären infolgedessen abgeschreckt weiterhin ihre Gebrauchtprodukte zu veräußern, was zum Erliegen des Gebrauchtmarktes führen könnte. Eine Ausgestaltung des Gewährleistungsrechts weg von einem dispositiven und hin zu einem zwingenden, nicht der Privatautonomie der Vertragsparteien unterliegendem Recht erscheint deshalb nicht empfehlenswert.

### c) Handlungsempfehlungen

Als alternativer Lösungsansatz könnte eine gesetzliche Sachmangelhaftung für Hersteller bezüglich ihrer Produkte eingeführt werden. So erscheint es denkbar, dass der Hersteller unabhängig von den Kaufvertragsparteien für Sachmängel an seinem Produkt haftet. Um eine unverhältnismäßige Inanspruchnahme des Herstellers auszuschließen, könnte sich die gesetzliche Sachmangelhaftung des Herstellers beispielsweise auf den Zeitraum von einem Jahr beschränken. Damit wäre zumindest hinsichtlich jüngerer Produkte ein Sachmangelerschutz sichergestellt, der unabhängig vom Gebrauchtwaren- oder Neuwarenstatus greift. Nach Ablauf des Zeitraums der Herstellerhaftung bestünde hingegen wieder die aufgezeigte Benachteiligung des Gebrauchtmarktes.

---

<sup>101</sup> *Faust*, in: Bamberger/Roth, Beck'scher Online-Kommentar BGB, Stand: 1.3.2011, § 444 Rn. 1, 4.

<sup>102</sup> *Berger*, in: Jauernig, Bürgerliches Gesetzbuch, 13. Aufl. 2009, vor §§ 474 ff., Rn. 1 f.

#### **4. Nachhaltiger Konsum und Verjährungsfristen im Kaufrecht**

Der Erwerb von Gebrauchsgütern ist unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten dem Erwerb von Neuprodukten grundsätzlich (Ausnahme: Erwerb effektiverer oder effizienterer Produkte) vorzuziehen. Aus diesem Grund sollte das Kaufrecht für Gebrauchsgüter keinen geringeren Gewährleistungsschutz vorsehen als für Neuprodukte. Das Verbrauchsgüterkaufrecht knüpft jedoch seine Schutzintensität an dieses Kriterium.

##### **a) Verjährung im Verbrauchsgüterrecht**

Im Verbrauchsgüterkaufrecht differenziert § 475 Abs. 2 BGB zwischen dem Kauf neuer und dem Kauf gebrauchter Sachen. Die Verjährungsfrist der Mängelgewährleistung liegt demnach bei Neuwaren nicht unter zwei Jahren. Hinsichtlich gebrauchter Waren darf eine Verjährungsverkürzung bis zu einem Jahr vereinbart werden. Die Regelung entspricht im Wesentlichen den Vorgaben des Art. 7 Abs. 1 S. 2 der Verbrauchsgüterkaufrichtlinie 1999/44/EG.<sup>103</sup>

Das Verbrauchsgüterkaufrecht privilegiert mit dieser Regelung den Neuwarenkau im Vergleich zum Gebrauchtwarenkau, indem es längere Verjährungsfristen für den Neuwarenkau vorsieht.

##### **b) Bedeutung für nachhaltigen Konsum**

Die Privilegierung des Neuwarenkau kann aus Konsumentensicht spiegelbildlich auch als Benachteiligung des Gebrauchtwarenkau betrachtet werden. § 475 Abs. 2 BGB ermöglicht beim Gebrauchtwarenkau somit eine erhebliche Beschränkung der Gewährleistungsrechte in zeitlicher Hinsicht. Diese Unterscheidung zwischen Neuwaren und Gebrauchtwaren kann sich als Hemmnis des Gebrauchtwarenmaketes auswirken.

##### **c) Handlungsempfehlungen**

Die Verjährungsfristen und die Möglichkeit ihrer Einschränkung sollte nicht zwischen Neuwaren und Gebrauchtwaren differenzieren. Eine solche Differenzierung erscheint aus sachlichen Gründen nicht zwingend, auch nicht durch eine evtl. höhere Fehleranfälligkeit gebrauchter Produkte. § 434 BGB beschränkt die Mangelfeststellung auf den Zeitpunkt der Übergabe, sodass erst im Verjährungszeitraum entstehende Fehler ohnehin keine Sachmangelhaftung begründen. Entsprechend sollte die Gebrauchtwareneigenschaft keine Auswirkung darauf haben, wie lange Mängel, die bereits zum Zeitpunkt der Übergabe vorlagen, geltend gemacht werden dürfen.

#### **5. Nachhaltiger Konsum durch Mängelbeseitigung**

Unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten erscheint eine Reparatur gegenüber einer Neubeschaffung vorzugswürdig. Eine Neulieferung im Falle reparierbarer Mängel widerspricht dem angestrebten Ziel der Nutzungsdauerverlängerung von Produkten.

---

<sup>103</sup> Faust, in: Bamberger/Roth, Beck'scher Online-Kommentar BGB, Stand: 1.3.2011, § 475 Rn. 18.

### a) **Wahlmöglichkeit des Käufers bei Nacherfüllung**

Nach § 439 Abs. 1 BGB kann der Käufer im Falle der Mangelbeseitigung durch Nacherfüllung nach seiner Wahl die Beseitigung des Mangels oder die Lieferung einer mangelfreien Sache verlangen. Infolge dieser freien Wahlmöglichkeit verlangen Käufer regelmäßig Lieferung eines neuen Produktes, da Konsumenten ein neues Produkt einem reparierten vorziehen.<sup>104</sup> Der Verkäufer kann die vom Käufer gewählte Nachlieferung gemäß § 439 Abs. 3 BGB nur wegen unverhältnismäßiger Kosten verweigern.

### b) **Bedeutung für den nachhaltigen Konsum**

Der Austausch mangelhafter Produkte durch die gewährleistete Neulieferung eines mangelfreien Produkts führt dazu, dass durch den Hersteller mehr Produkte hergestellt werden als Produktbedarf am Markt besteht. Die Versorgung der Verbraucher mit mangelfreien Neuprodukten führt folglich zu einer Erhöhung der Produkt- und Stoffströme. Es ist zudem kritisch zu hinterfragen, ob die gesetzliche Gleichstellung von Reparatur und Neulieferung Auswirkung auf das Reparaturverhalten der Verbraucher außerhalb des Gewährleistungszusammenhangs hat. § 439 Abs. 1 BGB knüpft an die Mangelhaftigkeit der Kaufsache einen Anspruch auf Lieferung einer neuen Sache. Hierdurch entsteht der Eindruck, dass der Austausch eines mangelhaften durch ein neues Produkt ein adäquater Umgang mit Mängeln sei.

### c) **Handlungsempfehlungen**

Der Käufer sollte mit seinen Nacherfüllungsansprüchen verstärkt auf die Nachbesserung beschränkt werden. Lediglich in Fällen, in denen eine Nachbesserung unzumutbar wäre (für Käufer oder Verkäufer), sollte subsidiär die Lieferung einer neuen Kaufsache zur Nacherfüllung führen. Eine solche Anpassung des Gewährleistungsrechts verstieße nach momentaner Rechtslage gegen die Verbrauchsgüterkaufrichtlinie 1999/44/EG, die in Art. 3 Abs. 3 ausdrücklich ein Wahlrecht des Käufers zwischen Nachbesserung und Nachlieferung vorsieht. Aus diesem Grund ist zunächst eine entsprechende Änderung der Verbrauchsgüterkaufrichtlinie anzustreben.

## ***II. Nachhaltiger Konsum durch Überlassung der Nutzung von Produkten***

Nutzungsüberlassungen bieten den Zugang zu Produkten, losgelöst vom Eigentumserwerb. Produkthanbieter, die in der Regel Eigentümer des angebotenen Produktes sind, stellen den Konsumenten ein Produkt zu Nutzungszwecken zur Verfügung. Eine rechtliche Ausgestaltung findet die Nutzungsüberlassung in den Vertragstypen der Leihe, des Mietvertrages und des Leasings. Die Nutzungsüberlassung ist als Konsumform die wichtigste Alternative zum Kauf von Produkten.

---

<sup>104</sup> Zur Bevorzugung neuer Produkte im Allgemeinen: *Hirschl/Konrad/Scholl/Zundel*, Nachhaltige Produktnutzung, 2001, S. 115 f.

## 1. Einführung

### a) Eigentumsersetzende Nutzungsstrategien de lege lata

Eigentumsersetzende Nutzungsstrategien ermöglichen den Konsumenten den Nutzungszugang zu Produkten, ohne dass diese Eigentum an dem Produkt erwerben müssen. Insbesondere in Form der Leihe (§§ 598 ff. BGB), der Miete (§§ 535 ff. BGB) und des Leasings (Vertrag sui generis) sind eigentumsersetzende Nutzungsarten bereits Bestandteil der geltenden Rechtsordnung. Die bestehenden Vertragstypen grenzen sich durch die Bereiche Entgeltlichkeit, Verteilung der Haftungsrisiken sowie durch die Zuordnung der Produktverantwortung voneinander ab.

### b) Fördernisse des nachhaltigen Konsums

Die Trennung von Eigentum und Nutzung kann sowohl eine Intensivierung als auch eine Extensivierung der Produktnutzung bewirken.

Eine Intensivierung in Form einer erhöhten Nutzungsauslastung wird erreicht, indem einer Mehrzahl an Nutzern der Zugriff auf ein Produkt ermöglicht wird.<sup>105</sup> Voraussetzung dieser Intensivierung ist ein häufiger Nutzerwechsel, der nur bei Vertragstypen zu verwirklichen ist, die auf eine kurzfristige Nutzungsüberlassung ausgelegt sind. Bei Nutzungsformen, die auf eine langfristige Gebrauchsüberlassung ausgelegt sind, z.B. das Finanzierungsleasing, ist folglich kein Effekt hinsichtlich einer Nutzungsintensivierung zu erwarten.

Eine Extensivierung der Produktnutzung durch eine verlängerte Produktnutzungsdauer wird vor allem bei gewerblichen Anbietern gesehen.<sup>106</sup> Der gewerbliche Eigentümer hat ein erhöhtes Interesse am Erhalt des Produktes, da durch einen somit verlängerten Überlassungszeitraum höhere Erträge je Produkt erzielt werden können und insbesondere die Anschaffungs- und Herstellungskosten amortisiert werden.

### c) Hemmnisse des nachhaltigen Konsums

Untersuchungen haben allerdings ergeben, dass eigentumsersetzende Nutzungskonzepte in der Praxis nicht zwangsläufig ökologisch vorteilhaft sind. So kann eine Nutzungsintensivierung als Kehrseite einen überhöhten Verschleiß der Produkte auslösen, insbesondere wenn die Nutzer nicht Eigentümer der Sache sind und deshalb nachlässig mit den Produkten umgehen.<sup>107</sup> Im Vergleich zum Kauf ermöglichen eigentumsersetzende Nutzungsformen auch finanzschwachen Käuferschichten den ansonsten nicht finanzierbaren Zugang zur Produktnutzung. Aus der damit verbundenen Nachfrageerhöhung könnte folglich eine mit einer zusätzlichen Umweltbelastung einhergehende Erhöhung der Produktströme resultieren (indirekter Rebound-Effekt).

---

<sup>105</sup> Vgl. *Willand/Neuser*, Rechtliche Bedingungen und Restriktionen für die Förderung neuer Nutzungsstrategien, 2003, S. 85.

<sup>106</sup> *Behrendt/Pfützner/Kreibich*, Wettbewerbsvorteile durch ökologische Dienstleistungen, 1999, S. 38 f.

<sup>107</sup> *Scholl/Schulz/Süßbauer/Otto*, Nutzen statt Besitzen – Perspektiven für ressourceneffizienten Konsum durch innovative Dienstleistungen, 2010, S. 9; *Behrendt/Pfützner/Kreibich*, a.a.O., S. 38 f.

Zudem wird der Kauf eines Produktes der Miete/dem Leasing insbesondere auch aus psychologischen oder emotionalen Gründen vorgezogen.<sup>108</sup> Konsum wird als Mittel zur Selbstdarstellung genutzt, sodass der Besitz symbolträchtiger Produkte sinnstiftend wirkt und gar der Selbstdefinition dient.<sup>109</sup> Emotionale Bedürfnisse wie z.B. Selbstwertgefühl und Sicherheitsbedürfnisse werden allerdings nur durch den Besitz eines Produktes befriedigt, kaum jedoch durch die eigentumslose Nutzung.<sup>110</sup>

Als rechtliches Hemmnis zur Nutzung eigentumsloser Nutzungsformen wird zudem die gesetzliche Ausgestaltung von Mietvertrag, Leasing etc. kritisch diskutiert. Nach geltendem Recht ist die unveränderte Grundform des Mietvertrages für die verschiedenen Ausgestaltungen der Nutzungsüberlassung (zwischen Gewerblichen/Privaten, Kurzzeit/Langzeit) nur bedingt geeignet.<sup>111</sup> Leasing ist als Vertragstyp nicht kodifiziert. Infolgedessen existieren zahlreiche Vertragsgestaltungen zur Nutzungsüberlassung, die individualvertraglich die Rechte und Pflichten zwischen Nutzungsgeber und Nutzungnehmer unterschiedlich regeln.<sup>112</sup>

## 2. Leihe als eigentumsersetzende Nutzungsstrategie

Dem Schuldrechtsverhältnis der Leihe wird als Ausformung der eigentumsersetzenden Nutzungsstrategien grundsätzlich ein bedeutendes Potential zur Realisierung nachhaltigen Konsums beigemessen.<sup>113</sup> Sie zielt vorrangig auf die kurzfristige Nutzungsüberlassung von Sachen, da sie gemäß § 598 BGB auf einen konkreten Gebrauch ausgerichtet ist, dessen Dauer auch für die Rückgabe der geliehenen Sache maßgeblich ist. Durch die Nutzung von Leihangeboten kann folglich zur Nutzungsintensivierung von Produkten beigetragen werden.

### a) Rechtliche Anforderungen

Ein Leihvertrag nach § 598 BGB kennzeichnet sich durch die unentgeltliche Nutzungsüberlassung einer Sache. Der Verleiher schuldet die Nutzungsüberlassung der Leihsache, ohne einen Anspruch auf Gegenleistung durch den Entleiher. Aufgrund der Uneigennützigkeit des Verleihers sieht das Gesetz für diesen eine Haftungsprivilegierung gegenüber dem Entleiher vor.<sup>114</sup> So haftet er gemäß § 600 BGB für Schäden aufgrund von Mängeln an der verliehenen Sache nur, sofern er diese Mängel gegenüber dem Entleiher arglistig verschwiegen hat. Allgemein hat der Verleiher nach § 599 BGB gegenüber dem Entleiher nur Vorsatz und Fahrlässigkeit zu vertreten. Die Haftungsprivilegien der §§ 599 f. BGB sind durch Individualvereinbarung zwischen Verleiher und Entleiher abdingbar, sodass eine Haftung des Verleihers im Verhältnis zur gesetzlichen Privilegierung verschärft werden kann.<sup>115</sup> Der Entleiher schuldet

---

<sup>108</sup> Rabelt/Simon/Weller/Heimerl, nachhaltiger\_nutzen, 2007, S. 150 f.

<sup>109</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.), Nachhaltige Konsummuster, 2002, S. 70; Rabelt/Simon/Weller/Heimerl, nachhaltiger\_nutzen, 2007, S. 150 f.

<sup>110</sup> Rabelt/Simon/Weller/Heimerl, nachhaltiger\_nutzen, 2007, S. 151.

<sup>111</sup> Dazu Willand/Neuser, Rechtliche Bedingungen und Restriktionen für die Förderung neuer Nutzungsstrategien, 2003, S. 93 ff. am Beispiel der Gefälligkeitsmiete.

<sup>112</sup> Vgl. M. Schmidt, Nachhaltiges Verbraucherprivatrecht, 2005, S. 398 ff.

<sup>113</sup> Vgl. „Eigentumsersetzende Nutzungsstrategien“ unter Teil 1, C.II.1.

<sup>114</sup> Häublein, in: Münchener Kommentar zum BGB, 5. Aufl. 2008, § 599 Rn. 1.

<sup>115</sup> Häublein, in: Münchener Kommentar zum BGB, 5. Aufl. 2008, § 599 Rn. 1

gemäß § 604 Abs. 1 BGB die Rückgabe der geliehenen Sache nach Ablauf der Leihfrist und gemäß Abs. 2 nach Ablauf der Zeit, die für den Gebrauch der Sache und zur Erreichung des Leihzweckes notwendig war.

#### **b) Nachhaltiger Konsum durch Leihverhältnisse**

In ihrer unentgeltlichen Ausformung bedient die Leihe insbesondere die ökonomischen Interessen der Konsumenten an einer kostengünstigen Befriedigung ihrer Nutzungsbedarfe. Als Hemmnis für den Nutzungszugang zur Leihe kann aus Sicht der Konsumenten allenfalls die Haftungsprivilegierung des Verleihers nach §§ 599 f. BGB angeführt werden. In Konsequenz dieser Haftungsprivilegierung wird für Schäden, die der Konsument aufgrund des Leihverhältnisses erfährt, im Regelfall nicht durch den Verleiher gehaftet. Der fehlende Schutz des Konsumenten im Bereich des Schadensersatzes könnte eine Nachfrage nach Leihangeboten negativ beeinträchtigen.

#### **c) Handlungsempfehlungen**

Eine Abschaffung der Haftungsprivilegierung erscheint nicht zielführend. Zum einen ist die Haftungsprivilegierung des Verleihers durch vertragliche Vereinbarung zwischen den Vertragsparteien abdingbar, sodass sie rechtlich kein zwingendes Zugangshemmnis darstellt. Zum anderen begründet sich die Haftungsprivilegierung in der altruistischen Handlung des Verleihers, sein Eigentum unentgeltlich zur Verfügung zu stellen. Würden dem Verleiher aus seiner Handlung zusätzliche Haftungsrisiken erwachsen, sind nachteilige Auswirkungen auf dessen Bereitschaft sein Eigentum zu verleihen, zu erwarten.

### **3. Miete als eigentumsersetzende Nutzungsstrategie**

Die Miete ist als gesetzliche Ausformung eigentumsersetzender Nutzungsformen ein rechtliches Instrument zur Förderung des nachhaltigen Konsums.<sup>116</sup> Sie ermöglicht die Nutzung von Produkten ohne Eigentumserwerb.

#### **a) Rechtliche Anforderungen**

Der Mietvertrag gemäß § 535 BGB regelt die entgeltliche Überlassung einer Sache zum Gebrauch durch den Mieter. Eine Mietzeit kann vertraglich vereinbart werden. Während der Mietzeit ist der Vermieter verpflichtet, dem Mieter den Gebrauch der vermieteten Sache zu gewähren, die Mietsache im vertragsgemäßen Zustand zu erhalten und deren Lasten zu tragen. Der Mieter ist gemäß § 535 Abs. 2 BGB zur Entrichtung der Miete verpflichtet. Hinzukommend muss er dem Vermieter während der Mietzeit auftretende Mängel an der Mietsache anzeigen (§ 536c BGB). Eine Gebrauchsüberlassung der Mietsache an einen Dritten, sowie vertragswidrigen Gebrauch hat er gemäß §§ 540 f. BGB zu unterlassen. Nach Ablauf der Mietzeit oder nach Kündigung des Mietvertrages ist der Mieter zur Rückgabe der Mietsache verpflichtet (§ 542 BGB). Die gesetzlich vorgesehenen Rechte und Pflichten von Mieter und Vermieter sind auf eine zeitlich begrenzte, gewerbliche Vermietung zugeschnitten.<sup>117</sup> So enthält § 536a BGB eine verschuldensunabhängige Garantiehafung des Vermieters für

---

<sup>116</sup> Zur Nachhaltigkeit eigentumsloser Nutzungsformen vgl. Teil 1, A.II.1.

<sup>117</sup> Willand/Neuser, Rechtliche Bedingungen und Restriktionen für die Förderung neuer Nutzungsstrategien, 2003, S. 135 f.

Mängel an der Mietsache, wenn diese bereits bei Vertragsschluss vorlagen. Für den Fall einer nichtgewerblichen Gefälligkeitsmiete (Überlassung zum Selbstkostenpreis) bedarf es deshalb einer vertraglichen Anpassung des strengen Haftungsregimes.<sup>118</sup> Ebenso ist es gebräuchlich, die Instandhaltungspflichten des Vermieters durch Vertrag auf den Mieter zu übertragen. Die Anpassungen von Rechten und Pflichten zwischen den Mietparteien kann sowohl individualvertraglich als auch formularmäßig erfolgen.<sup>119</sup> Eine formularmäßige Anpassung unterliegt im Einzelfall Einschränkungen gemäß §§ 305 ff. BGB.<sup>120</sup>

#### **b) Bedeutung für nachhaltigen Konsum**

Durch die Entgeltlichkeit verortet sich der Mietvertrag insbesondere im Bereich gewerblicher Zwecke. Aufgrund der Möglichkeit sowohl die Mietzeit als auch die Reichweite von Rechten und Pflichten flexibel an die Bedürfnisse der Mietparteien anzupassen, eignet sich der Mietvertrag grundsätzlich für eine Vielzahl denkbarer Überlassungsverhältnisse, von der Gefälligkeitsmiete bis zum gewerblichen Car-Sharing. Diese Flexibilität macht den Mietvertrag einerseits zum Universalwerkzeug der eigentumsersetzenden Nutzungskonzepte, andererseits wird die mangelnde Typisierung des Mietrechts im Bereich der Mobiliarmiete auch als Hemmnis für eine verstärkte Nachfrage durch die Konsumenten gesehen.<sup>121</sup> So birgt die Vielzahl an Rechtsfragen die Gefahr, dass private Nutzer mit der Ausgestaltung eines interessengerechten Mietvertrages überfordert sind.<sup>122</sup> Auch könnten gewerbliche Anbieter Vertragsgestaltungen entwickeln, die beispielsweise eine unangemessene Haftungs- und Risikoverteilung beinhalten.

#### **c) Handlungsempfehlungen**

Eine Typisierung des Mietrechts im Bereich der Mobiliarmiete könnte die aufgezeigten Gefahren weitestgehend eindämmen. Verbreitete Formen der Nutzungsüberlassung (z.B. Mietbörsen unter Privaten, Car-Sharing) sollten hierzu eine gesetzliche Regelung erfahren. Durch zwingende oder halbzwingende Vorschriften kann in diesen Verträgen ein Mindestschutz der Konsumenten erwirkt werden, der eine angemessene Risiko- und Haftungsverteilung zwischen den Parteien sicherstellt. Ebenso bewirkt eine Typisierung des Vertragsrechts eine Erleichterung der Vertragsgestaltung. Alternativ zur Typisierung des Mietrechts könnte die Vertragsgestaltung von Mobiliarmietverträgen auch durch Musterverträge erleichtert werden. Um hierin eine angemessene Risiko- und Haftungsverteilung innerhalb dieser Musterverträge zu gewährleisten, sollten diese Musterverträge durch staatliche Ausschreibung gefördert und gleichzeitig kontrolliert werden.

### **4. Finanzierungsleasing als eigentumsersetzende Nutzungsstrategie**

Trotz der eigentumsersetzenden Nutzungsform bietet das Finanzierungsleasing auf den ersten Blick keine allzu großen Potentiale für die weitere Förderung nachhaltigen Konsums

---

<sup>118</sup> Willand/Neuser, a.a.O., S. 93 ff.

<sup>119</sup> Häublein, in: Münchener Kommentar zum BGB, 5. Aufl. 2008, § 535 Rn. 108 ff.

<sup>120</sup> Häublein, a.a.O., § 535 Rn. 109.

<sup>121</sup> Willand/Neuser, a.a.O., S. 93 ff.

<sup>122</sup> Aus diesem Grund werden für besondere Mietkonstellationen Gesetzesänderungen gefordert: Willand/Neuser, a.a.O., S. 97.

durch rechtliche Instrumente.<sup>123</sup> Das Finanzierungsleasing zielt auf die langfristige Gebrauchsüberlassung des Leasingproduktes, sodass eine Nutzungsintensivierung des verleasteten Produktes zunächst nicht zu erwarten ist. Im Bereich der Nutzungsdauerverlängerung könnte das Finanzierungsleasing jedoch für den nachhaltigen Konsum eine Bedeutung entfalten.

#### a) Rechtliche Anforderungen

Leasingverträge verpflichten, ähnlich dem Mietvertrag, zur entgeltlichen Überlassung von Gütern zum Gebrauch durch den Leasingnehmer.<sup>124</sup> Der Leasingvertrag unterscheidet sich vom Mietvertrag in der Verteilung der Haftung und der Gefahrtragung für Instandhaltung, Sachmängel, Untergang oder Beschädigung der Sache. Diese obliegen beim Leasing allein dem Leasingnehmer.<sup>125</sup> Unterschieden wird zwischen dem Finanzierungs- und dem Operatingleasing. Das Finanzierungsleasing verpflichtet den Leasingnehmer zur vollen oder überwiegenden Amortisation bezüglich der Investitionskosten des Leasinggebers, sodass das Investitionsrisiko auf Seiten des Leasingnehmers liegt.<sup>126</sup> Entsprechend laufen Finanzierungsleasingverträge typischerweise über langfristige Zeiträume, die eine Amortisation durch niedrigere Leasingraten erleichtern. Erdacht wurde das Finanzierungsleasing als steuer- und bilanzrechtlich vorteilhafte Alternative im Vergleich zum darlehensfinanzierten Kauf des Konsumgutes.<sup>127</sup> Es hat sich vorrangig im geschäftlichen Bereich durchgesetzt, da Leasingraten als Betriebsausgaben steuerlich sofort abgesetzt werden können, wohingegen Anschaffungskosten als Absetzung für Abnutzung (AfA) über Jahre verteilt abgeschrieben werden müssen. Ohne diesen steuerlichen Vorteil verbleibt in privaten Haushalten allein der mit Produktleasing verbundene Liquiditätsvorteil. Entsprechend hat, aufgrund der Höhe der Anschaffungskosten, dort das Fahrzeugleasing die größte Bedeutung erlangt.<sup>128</sup>

Das Finanzierungsleasing ist im geltenden Recht nicht geregelt und gilt als Vertrag sui generis. Beim Operatingleasing besteht keine Amortisationspflicht des Leasingnehmers. Da Operatingleasingverträge in der Regel kurzfristige Laufzeiten aufweisen, sind sie auf eine wiederholte Überlassung an unterschiedliche Leasingnehmer angelegt. Ohne die vertragliche Besonderheit der Amortisationspflicht gelten Operatingleasingverträge als modifizierte Mietverträge und werden an §§ 535 ff. BGB und ggf. §§ 305 ff. BGB gemessen. Für das Operatingleasing gelten die vorstehenden Aussagen zur Miete entsprechend. Im Folgenden wird ausschließlich das Finanzierungsleasing betrachtet.

#### b) Bedeutung für nachhaltigen Konsum

Eine Intensivierung der Produktnutzung ist durch Finanzierungsleasing nicht zu erwarten. Da Finanzierungsleasing im Schwerpunkt der gesicherten Finanzierung von Konsumgütern dient, werden häufig Verträge über die gesamte Nutzungsdauer des Konsumgutes vereinbart. In-

---

<sup>123</sup> M. Schmidt, Nachhaltiges Verbraucherprivatrecht, 2005, S. 397 f.; Behrendt/Pfützner/Kreibich, Wettbewerbsvorteile durch ökologische Dienstleistungen, 1999, S. 38.

<sup>124</sup> J. Koch, in: Münchener Kommentar zum BGB, 5. Aufl. 2008, Finanzierungsleasing, Rn. 4.

<sup>125</sup> Ehlert, in: Bamberger/Roth, Beck'scher Online-Kommentar BGB, Stand: 1.3.2011, § 535 Rn. 47.

<sup>126</sup> Ehlert, a.a.O., § 535 Rn. 49.

<sup>127</sup> J. Koch, a.a.O., Rn. 1.

<sup>128</sup> Behrendt/Pfützner/Kreibich, Wettbewerbsvorteile durch ökologische Dienstleistungen, 1999, S. 37.

folgedessen wird die Nutzung des Produktes lediglich einem einzelnen Leasingnehmer ermöglicht, der die Amortisierung des Anschaffungs- und Herstellungskosten finanziert. Das Finanzierungsleasing hat dagegen das Potential, eine Nutzungsdauerverlängerung zu bewirken, da die Leasinggeber ein betriebswirtschaftliches Eigeninteresse an der Verlängerung der Nutzungsdauer haben.<sup>129</sup> Hierzu muss der Leasinggeber jedoch Einfluss z.B. auf die Wartung des Leasinggutes haben, was in üblichen Vertragsausgestaltungen jedoch nicht der Fall ist. Die vorherrschende Vertragsgestaltung für Leasingverträge überträgt die Wartungspflichten dem Leasingnehmer auf, dessen Interesse an einem Erhalt des Produkts sich zunächst auf die Laufzeit des Leasingvertrags beschränkt. Eine Nutzungsdauerverlängerung verleaster Produkte kann aber unter den nachfolgenden Voraussetzungen erwartet werden:

- ∅ Leasinggeber sollte der Hersteller des Leasinggutes sein, damit bereits bei dessen Produktion das Interesse an einem langlebigen Produkt berücksichtigt wird. Verbleibt das Eigentum der genutzten Produkte beim Hersteller, so hat dieser ein eigenes Interesse an der Langlebigkeit seiner Produkte. Er wird infolgedessen die Leasing-Produkte so entwickeln und herstellen, dass eine Langlebigkeit der Produkte sichergestellt und eine eventuelle Reparatur mit geringem Aufwand möglich ist. Im Gegensatz zum verkaufenden Hersteller hat ein verlesender Hersteller kein Interesse an frühzeitigem Verschleiß seiner Produkte, sodass anzunehmen ist, dass die schädliche Strategie der „geplanten Obsoleszenz“ von den Herstellern nicht weiter verfolgt würde.
- ∅ Zudem sollte der Hersteller als Leasinggeber für die Wartung des Leasinggutes verantwortlich sein (sog. Full-Service-Leasing).<sup>130</sup> Hierdurch wird sichergestellt, dass die geleasten Produkte über den Zeitraum der Nutzung in einem technisch hochwertigen Zustand erhalten werden, woraus eine längere Nutzungsdauer resultiert und sich mit höherer Wahrscheinlichkeit weitere Nutzungsphasen an das ursprüngliche Leasinggeschäft anschließen.

Die Nutzung von Leasing wird nach wie vor überwiegend durch gewerbliche Konsumenten nachgefragt. Die Nachfrage durch private Konsumenten hingegen wird zum einen dadurch gehemmt, dass aufgrund fehlender Steuervorteile im Vergleich zu gewerblichem Leasing kein wesentlicher wirtschaftlicher Vorteil im Verhältnis zu einem finanzierten Kauf besteht. Zum anderen folgt ein weiteres Hemmnis aus der mangelnden Kodifizierung des Leasingvertrags im geltenden Recht.<sup>131</sup> Eine Vielzahl unterschiedlicher Vertragsgestaltungen haben sich infolgedessen herausgebildet, deren Unübersichtlichkeit den privaten Konsumenten zu überfordern drohen. Auch existiert kein vertragstypischer Verbraucherschutz, wie er beispielsweise im Kaufrecht und Darlehensrecht kodifiziert ist.

### c) Handlungsempfehlungen

Zur Förderung der Nachfrage von privatem Leasing erscheint zunächst eine Kodifizierung des Leasingvertrages im BGB sinnvoll. Durch eine gesetzliche Regelung können einheitliche Vertragsgestaltungen erzwungen werden, die insbesondere auch Verbraucherinteressen zu be-

---

<sup>129</sup> Behrendt/Pfützner/Kreibich, Wettbewerbsvorteile durch ökologische Dienstleistungen, 1999, S. 38.

<sup>130</sup> Behrendt/Pfützner/Kreibich, a.a.O, ebenda; ähnlich auch Looß/Katz, Abfallvermeidung, 1995, S. 68 f.

<sup>131</sup> M. Schmidt, Nachhaltiges Verbraucherprivatrecht, 2005, S. 398 ff.; a.A. Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2011, S. 382 - die in der Freiheit der Vertragsgestaltung Potentiale zur Umsetzung von Herstellerverantwortlichkeit sehen.

rücksichtigen haben. Durch diese Maßnahme soll insbesondere ein größeres Vertrauen privater Konsumenten zur Nutzungsform des Leasings geschaffen werden. Entsprechend der Handlungsempfehlung zur Miete könnte die Kodifizierung des Leasingrechts auch durch vertrauenswürdige Musterverträge ersetzt werden, die als Standardverträge die häufigsten Ausgestaltungen des Leasings abdecken.

Auch sind Privilegierungen des Leasings denkbar, die einen wirtschaftlichen Vorteil des Leasings gegenüber dem finanzierten Kauf sicherstellen, um ökonomische Anreize zu schaffen. Diskutiert wird in diesem Zusammenhang vor allem die steuerliche Privilegierung des Leasings, z.B. in Form ermäßigter Mehrwertsteuern.<sup>132</sup>

### **III. Nachhaltiger Konsum durch gemeinsame Nutzung von Produkten**

Werden Produkte innerhalb einer Personengruppe gemeinschaftlich genutzt, so kann eine Nutzungsintensivierung der geteilten Produkte dadurch erreicht werden, dass ein Produkt nicht nur den Nutzungsbedarf einer Person, sondern den erhöhten Nutzungsbedarf einer Personengruppe bedient. Konsequenz dieser Nutzungsintensivierung ist, dass bei gleichbleibendem Nutzungsbedarf weniger Produkte benötigt werden. Die gemeinsame Nutzung von Produkten bewirkt somit die Reduzierung von Produktströmen. Zivilrechtlich kann die gemeinschaftliche Produktnutzung sowohl als Miteigentümergeinschaft als auch als Gesellschaft bürgerlichen Rechts ausgestaltet werden.

#### **1. Miteigentum**

Die Institution des Miteigentums ermöglicht es Personengruppen, gemeinsam Eigentum an einem Produkt zu erwerben, um sowohl Nutzung als auch Kosten des Produktes zu teilen. Hierdurch wird in erster Linie eine Nutzungsintensivierung hinsichtlich der erworbenen Produkte erwartet, da diese den Nutzungsbedarf sämtlicher Teilhaber bedienen. Nicht-Nutzungszeiten der erworbenen Produkte werden folglich effektiv vermindert.<sup>133</sup>

##### **a) Rechtliche Anforderungen**

Erwirbt eine Nutzergruppe gemeinschaftlich ein Produkt zum Zweck der gemeinsamen Nutzung (z.B. Gartengeräte), bestimmen sich Rechte und Pflichten der Nutzer am gemeinsam erworbenen Eigentum nach §§ 741 ff. BGB sowie nach §§ 1008 ff. BGB. Die Nutzungsrechte der beteiligten Miteigentümer bemessen sich quantitativ nach den jeweiligen Anteilen am Produkteigentum (§ 745 Abs. 3 BGB). Entsprechend bemisst sich gemäß § 748 BGB die Tragungslast hinsichtlich der produktbezogenen Kosten und Lasten. Gemäß § 745 Abs. 1 BGB kann die Miteigentümergeinschaft über die konkrete Verwaltung und Benutzung des gemeinsamen Produkts durch Stimmenmehrheit entscheiden. § 747 S. 1 BGB stellt sicher, dass jeder Teilhaber der Nutzergruppe über seinen Anteil am Produkteigentum frei verfügen kann. Zwar können sich die Teilnehmer vertraglich dazu verpflichten, nicht über ihren Anteil zu verfügen – dinglich entfaltet diese schuldrechtliche Vereinbarung aber keine Wirkung, sodass Verfügungen an Dritte wirksam bleiben. Infolgedessen können der Miteigen-

---

<sup>132</sup> Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2011, S. 383 f.; auch: M. Schmidt, Nachhaltiges Verbraucherprivatrecht, 2005, S. 397 f.

<sup>133</sup> Einert/Schrader, Die Bedeutung des Eigentums für eine Ökologisierung des Konsums, 1996, S. 50.

tümergeinschaft durch Verfügung Außenstehende als neue Teilhaber aufgedrängt werden.<sup>134</sup>

## b) Bedeutung für nachhaltigen Konsum

Als Hemmnis dieser Nutzungsform ist die Verfügungsfreiheit der Teilhaber über ihren jeweiligen Eigentumsanteil gemäß § 747 BGB zu bewerten. Als Konsequenz besteht die Gefahr, dass die Miteigentümergeinschaft als lose Form der Gemeinschaft von lediglich kurzer Dauer ist.<sup>135</sup> Durch Veräußerung von Eigentumsanteilen können sich zudem Außenstehende in die Gemeinschaft drängen. Ursprünglich evtl. nachhaltige Nutzungs- oder Wartungsvereinbarungen können infolge von Teilhaberwechseln und damit verbundener Interessensverschiebungen abgeändert werden. Der lediglich lose Verbund der Teilhaber untereinander birgt zudem die Gefahr, dass diese vorrangig Eigeninteressen bei der Nutzung des Produktes verfolgen. Gemeinschaftsaufgaben wie z.B. die Wartung des Produktes könnten infolgedessen vernachlässigt werden, sodass eine verkürzte Lebensdauer der gemeinsamen Produkte droht.<sup>136</sup>

## c) Handlungsempfehlungen

Um einen nachhaltigen Konsum in einer Nutzergemeinschaft zu verwirklichen, sollten die aufgezeigten Probleme eines offenen Beteiligtenkreises vermieden werden. Ein willkürlicher Personenwechsel im Nutzerkreis sollte durch die Wahl einer geschlossenen Form der Nutzergemeinschaft ausgeschlossen werden. Als taugliche Rechtsform zur Umsetzung einer geschlossenen Nutzergruppe bietet das geltende Recht die Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR). Als Anreiz für die Gründung einer geschlossenen Nutzergemeinschaft und zur Überwindung rechtlicher Hemmnisse könnten von staatlicher Seite beispielsweise öffentlich zugängliche Musterverträge zur Verfügung gestellt werden.<sup>137</sup>

## 2. Nutzungs-Gesellschaften bürgerlichen Rechts (Nutzungs-GbR)

Die Rechtsform der Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR) ermöglicht die rechtliche Ausgestaltung einer geschlossenen Nutzergemeinschaft. Mit dem Zweck, ein Produkt gemeinsam innerhalb der Gesellschaft zu nutzen, verfolgt die Nutzungs-GbR identische Zwecke wie die Miteigentümergeinschaft.<sup>138</sup> Es sind vergleichbare Auswirkungen auf die Nachhaltigkeit bezüglich der Nutzungsintensivierung zu erwarten.

### a) Rechtliche Anforderungen

Durch Gesellschaftsvertrag gemäß § 705 BGB kann sich eine Nutzergruppe gegenseitig zur gemeinsamen Nutzung eines Produktes berechtigen oder verpflichten. Sämtliche Einzelheiten der gemeinschaftlichen Nutzung, z.B. die konkrete Ausgestaltung der Nutzung, der Wartung und der Kostentragung, aber auch die Haftung bei Schäden am oder durch das Produkt

---

<sup>134</sup> Gehrlein, in: Bamberger/Roth, Beck'scher Online-Kommentar BGB, Stand: 01.03.2011, § 747 Rn. 2.

<sup>135</sup> So Westermann, Sachenrecht, 7. Aufl. 1998, § 29 I. 1.

<sup>136</sup> Einert/Schrader, Die Bedeutung des Eigentums für eine Ökologisierung des Konsums, 1996, S. 49 f.

<sup>137</sup> Siehe dazu „Nutzungs-GbR“ unter Teil 1, C.III.2.c).

<sup>138</sup> Siehe dazu „Miteigentum“ unter Teil 1, C.III.1.

können durch diesen Gesellschaftsvertrag unter den Gesellschaftern geregelt werden. Der Gesellschaftsvertrag kann formlos geschlossen werden. Da nur wenige zwingende Vorschriften zur GbR gesetzlich vorgegeben sind, besteht ein großer Gestaltungsspielraum. Der gemeinschaftlich zwischen allen Gesellschaftern geschlossene Gesellschaftsvertrag kann in der Regel nur einstimmig geändert werden (vgl. § 709 Abs. 1 BGB), insbesondere betrifft dies die Kernbereiche der gesellschaftlichen Rechte und Pflichten.<sup>139</sup> Das Nutzungsobjekt kann wahlweise gemäß § 718 Abs. 1 BGB als Gesellschaftsvermögen durch die GbR erworben werden oder durch entgeltliche oder unentgeltliche Nutzungsüberlassung zur Verfügung stehen.

Die §§ 705 ff. BGB gehen von einem persönlichen Vertrauensverhältnis der Gesellschafter einer GbR aus.<sup>140</sup> Aus diesem Grund sind sowohl die Gesellschafterrechte als auch die Anteile am Gesellschaftsvermögen gemäß §§ 717, 719 Abs. 1 BGB nicht auf Außenstehende übertragbar. Die GbR ist insofern vor ungewollten Gesellschafterwechseln geschützt, selbst im Todesfall eines Gesellschafters sieht das Gesetz in der Regel gemäß § 727 BGB die Auflösung der Gesellschaft vor, ohne evtl. Erben in die GbR aufzunehmen.

## b) Bedeutung für nachhaltigen Konsum

Im Unterschied zur Miteigentümergeinschaft verfügt die Nutzungs-GbR nicht über das Hemmnis, dass durch den losen Zusammenhalt der Gemeinschaft negative Nachhaltigkeits-effekte zu befürchten sind.<sup>141</sup> Die geschlossene Ausgestaltung der GbR lässt erwarten, dass sich die Gesellschafter hinsichtlich des gemeinsamen Zwecks der Produktnutzung stärker miteinander verbunden fühlen, sodass auch Gemeinschaftsaufgaben wie z.B. die Wartung des Produktes erfüllt werden. Hinzukommend bietet die Gestaltungsfreiheit der GbR auch die Möglichkeit, Anreize für die Produktfürsorge zu schaffen und gemeinschaftsfeindliches Verhalten zu sanktionieren.<sup>142</sup>

Die zahlreichen Möglichkeiten der Gestaltungsfreiheit könnten ggf. auch ein Hemmnis dieser Nutzungsform darstellen. So ist angesichts der zahlreichen Regelungsmöglichkeiten eine Überforderung zumindest von privaten Konsumenten denkbar. Die Notwendigkeit einer rechtlichen Beratung zur Gründung einer GbR wäre als Folge ein mittelbares Hemmnis. Ebenso könnten sich Schwierigkeiten hinsichtlich einer späteren Änderung des Gesellschaftsvertrages als Hemmnis herausstellen. Sollten nämlich in der Phase der Nutzung des gemeinsamen Produktes Konflikte auftreten, die bei Gründung der GbR nicht vorhergesehen wurden, so wird es an einer Berücksichtigung im Gesellschaftsvertrag mangeln. Eine nachträgliche Änderung des Vertrages im Hinblick auf diesen Konflikt wird aufgrund des Einstimmigkeitsprinzips in der Regel mit Schwierigkeiten verbunden sein.

---

<sup>139</sup> Berger, in: Jauernig, Bürgerliches Gesetzbuch, 13. Aufl. 2009, §§ 709-713 Rn. 7 f.

<sup>140</sup> Berger, in: Jauernig, Bürgerliches Gesetzbuch, 13. Aufl. 2009, § 717 Rn. 1; Saenger, in: Schulze et al., Bürgerliches Gesetzbuch, 6. Auflage 2009, § 717 Rn. 1.

<sup>141</sup> Vgl. „Miteigentum“ unter Teil 1, C.III.1.

<sup>142</sup> Die rechtliche Gestaltungsfreiheit im GbR-Recht wird deshalb auch als Förderung der Gemeinschaftsnutzung gewertet: so Willand/Neuser, Rechtliche Bedingungen und Restriktionen für die Förderung neuer Nutzungsstrategien, 2003, S. 109.

### c) Handlungsempfehlungen

Zur Überwindung der aufgezeigten Hemmnisse bieten sich produktspezifische Musterverträge zur Gründung einer auf nachhaltigen Konsum verpflichteten „Nutzungs-GbR“ an.<sup>143</sup> Für die Ausgestaltung geeigneter Gesellschaftsverträge sind insbesondere die Eigenheiten des gemeinsamen Produkts zu berücksichtigen, aber auch die bestehenden Interessen der Gesellschafter an dessen Nutzung. Musterverträge sollten die typischen Konfliktlagen der gemeinsamen Produktnutzung regeln. Entsprechend sollten sie idealerweise durch Organisationen entwickelt werden, die spezifische Erfahrung mit der gemeinsamen Nutzung der konkreten Produkte gesammelt haben. Von staatlicher Seite könnte die Erstellung solcher Musterverträge gefördert werden, indem sie als finanziell geförderte Projekte ausgeschrieben werden.

Eine Typisierung des Gesetzes hingegen erscheint nicht zielführend. Die gemeinsame Produktnutzung als Gesellschaftszweck gesondert gesetzlich zu regeln, scheitert bereits an der Vielfältigkeit der potentiellen Gesellschaftsverträge, die sowohl produkt- als auch gesellschafterspezifisch auszurichten sind.

## D. Umweltrecht

Das geltende Umweltrecht ist in eine Vielzahl von Regelwerken zersplittert und wird es wohl vorerst bleiben, nachdem der letzte Anlauf zu einer Kodifikation 2009 gescheitert ist. Als wesentliche produktbezogene Gebiete des Umweltrechts können vorliegend das Immissionsschutzrecht, das Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht sowie das Umweltenergierecht identifiziert werden. Eine Bestimmung, welche ähnlich den Betreiberpflichten des Bundes-Immissionsschutzgesetzes<sup>144</sup> Nutzern einen nachhaltigen Konsum von Produkten im Sinne einer Grundpflicht vorschreibt, findet sich im geltenden Umweltrecht nicht. Es lassen sich jedoch bereits heute Regelungen und Ansätze in den vorgenannten Rechtsgebieten des Umweltschutzes identifizieren, die von ihrer Zweckrichtung her auf den Nutzer im Sinne eines nachhaltigen Konsums einwirken. Im Immissionsschutzrecht sind hier neben den Betreiberpflichten die Umweltzonen zu nennen. Im Abfallrecht dient insbesondere das Pfandsystem zur Einweggetränkeverpackung mit seiner Zweckrichtung dem nachhaltigen Konsum, zwar nicht in Bezug auf Produkte, aber im Hinblick auf Verpackungen. Im Umweltenergierecht letztlich ist eine Pflicht zur Außerbetriebnahme ineffizienter Heizungsanlagen verankert.

### I. *Betreiberpflichten nach BImSchG als Modell für Verwendungsphase von Produkten*

Bereits in der UBA-Studie „Nachhaltiges Deutschland“ werden die sog. Betreiberpflichten nach § 5 Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) als ein Beispiel für die rechtliche Konkretisierung des Ziels einer nachhaltigen Entwicklung genannt.<sup>145</sup> Hierbei handelt es sich um

---

<sup>143</sup> Am Beispiel des Auto-Teilens (Nachbarschaftsauto-Vertrag): *Willand/Neuser*, Rechtliche Bedingungen und Restriktionen für die Förderung neuer Nutzungsstrategien, 2003, S. 108.

<sup>144</sup> Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge in der Fassung vom 26.9.2002, BGBl. I S. 3830 zuletzt geändert durch Art. 2 Gesetz vom 21.7.2011, BGBl. I S. 1475.

<sup>145</sup> *Umweltbundesamt* (Hrsg.), Nachhaltiges Deutschland, 1997, S. 257 f.

ein besonders vielversprechendes Modell für rechtliche Gestaltung, die in der Verwendungsphase von Produkten ansetzt.

## 1. Wesentliche Inhalte der Betreiberpflichten nach dem BImSchG

Betreiber einer der Genehmigungspflicht nach dem BImSchG unterliegenden Anlage haben laufend sicherzustellen, dass die sich aus § 5 BImSchG und einer auf Grund des § 7 BImSchG erlassenen Rechtsverordnung ergebenden Betreiberpflichten während des Betriebs der Anlage erfüllt werden.<sup>146</sup> Dem Anlagenbetreiber obliegt es, dafür zu sorgen, dass zur Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen nicht hervorgerufen werden können (Schutzpflicht, § 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BImSchG) und – insbesondere durch die dem Stand der Technik entsprechenden Maßnahmen – Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen getroffen wird (Vorsorgepflicht, § 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BImSchG). Ähnliche Pflichten legt das BImSchG auch Betreibern nicht genehmigungsbedürftiger Anlagen auf, s. § 22 BImSchG. Private Haushalte kommen hiermit regelmäßig im Zusammenhang mit der 1. BImSchV in Berührung, wenn sie eine Kleinf Feuerungsanlage betreiben, die durch den zuständigen Bezirksschornsteinfegermeister nach §§ 14 – 16 der 1. BImSchV überwacht wird.

## 2. Bedeutung für nachhaltigen Konsum

Freilich beziehen sich die vorgenannten Regelungen nicht auf die Nutzung und den Konsum von Produkten, sondern den langfristigen Betrieb von Anlagen. Trotzdem taugen die Betreiberpflichten als Vorbild für eine regelmäßige Wartung und Überwachung von Produkten. Durch die regelmäßige Wartung von Produkten können Mängel daran frühzeitig erkannt werden, bevor diese zur Zerstörung des Produktes oder zu größeren Schäden führen. Hierdurch würde eine längere Lebensdauer der Produkte ermöglicht. Durch die Überwachung der Produkteffizienz könnte zudem einer umweltschädlichen Effizienzänderung vorgebeugt werden.

## 3. Handlungsempfehlungen

Denkbar wäre es, bei besonders verbrauchsintensiven Produktgruppen entsprechende nutzerbezogene Grundpflichten nach Vorbild der Betreiberpflichten gemäß § 5 BImSchG im produktbezogenen Umweltrecht zu statuieren, um so eine möglichst umweltschonende Nutzung sicherzustellen. Der Vollzug dieser „Betreiberpflichten“ erscheint allerdings problematisch. Die betroffenen Produkte müssten registriert werden und die Einhaltung der Betreiberpflichten gegebenenfalls überwacht. Die Umsetzbarkeit eines derart personalintensiven Vollzugs erscheint fraglich.

---

<sup>146</sup> Dietlein, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Loseblatt 60. EL, § 5 BImSchG Rn. 28.

## **II. Umweltzonen als Modell für nachhaltige Produktnutzung**

Durch die Ausweisung von Umweltzonen<sup>147</sup> wird Städten und Gemeinden eine Möglichkeit gegeben, Bürger vor Luftschadstoffen wie Feinstaub, Schwefeldioxid oder Stickstoffdioxid zu schützen. Diese Zonen, die auf Festlegungen in Luftreinhalte- und Aktionsplänen nach § 47 Abs. 1 u. 2 BImSchG basieren, werden mit Außenwirkung durch Aufstellen des Verkehrszeichens „Beginn/Ende einer Umweltzone“ eingerichtet, das je nach Ausgestaltung bestimmten Fahrzeugarten die Einfahrt in die Zone verbietet. Mit dem dadurch ergriffenen ordnungsrechtlichen Instrument des Betriebsverbots wird im Sinne einer direkten Verhaltenssteuerung unmittelbar auf das Nutzungsverhalten der Betroffenen Einfluss genommen.

### **1. Anforderungen an die Einrichtung von Umweltzonen**

Ermöglicht werden Umweltzonen durch die 35. BImSchV<sup>148</sup>. Genau genommen regelt diese Verordnung Ausnahmen von Verkehrsverboten und die Zuordnung von Kraftfahrzeugen zu Schadstoffgruppen, § 1 Abs. 1 S. 1 der 35. BImSchV. Alle Kraftfahrzeuge, die von dem Anwendungsbereich der 35. BImSchV erfasst sind, ohne unter einen expliziten Ausnahmetatbestand der Verordnung zu fallen, sind durch besondere Plaketten zu kennzeichnen. Die Plaketten werden nach Schadstoffgruppen vergeben. Die Zuordnung der Plaketten zu einem Fahrzeug ergibt sich aus der Emissions-Schlüsselnummer, die in den Fahrzeugpapieren eingetragen ist. Mit Inkrafttreten einer Umweltzone dürfen nur noch solche Kraftfahrzeuge in diese hineinfahren, die die mit der jeweiligen Umweltzone korrelierende Plakette besitzen. Ohne Plakette unterliegen sie dem Verkehrsverbot der Umweltzone. Ein Einfahren in die Umweltzone ohne Plakette kann gemäß § 41 Abs. 2 Nr. 6, § 49 Abs. 3 Nr. 4, StVO, § 24 StVG mit einem Bußgeld von 40 Euro und einem Punkt im Verkehrszentralregister geahndet werden. Ausnahmen von der Kennzeichnungspflicht sind etwa für Motorräder, Militärfahrzeuge und Traktoren vorgesehen, da deren Emissionsbeitrag auf innerstädtischen Straßen gering ist.<sup>149</sup> Ferner wurden in einer ersten Änderung der 35. BImSchV „Oldtimer“ mit H-Kennzeichen – also Fahrzeuge, die u.a. wenigstens 30 Jahre alt sind – als Ausnahme mit der Begründung aufgenommen, dass sie der Pflege des kraftfahrzeugtechnischen Kulturgutes dienen und die Anzahl solcher Fahrzeuge und deren geringe Fahrleistung eine Ausnahme von den Fahrverboten in den Umweltzonen rechtfertigen würden.<sup>150</sup>

### **2. Bedeutung für nachhaltigen Konsum**

Die Einrichtung von Umweltzonen in deutschen Großstädten bedingt für Besitzer besonders umweltschädlicher Fahrzeuge (meist ältere Dieselfahrzeuge und solche ohne Katalysator) ein örtlich begrenztes absolutes Betriebsverbot. Wer innerhalb einer Umweltzone wohnt und ein nicht plakettenfähiges Kraftfahrzeug besitzt, darf von diesem Kraftfahrzeug nur noch außerhalb der Zone Gebrauch machen. Dieser „Mangel“ dürfte sich übrigens bereits auf den

---

<sup>147</sup> Derzeit bestehen bundesweit bereits ca. 50 einzelne Umweltzonen, s. <http://gis.uba.de/website/umweltzonen/umweltzonen.php> (abgerufen am 21.2.2012).

<sup>148</sup> Verordnung zur Kennzeichnung von Kraftfahrzeugen mit geringem Beitrag zur Schadstoffbelastung – 35. BImSchV vom 10.10.2006, BGBl. I S. 2218 geändert durch Art. 1 Verordnung vom 5.12.2007, BGBl. I S. 2793.

<sup>149</sup> Vgl. zu den Ausnahmen allgemein VG München, Urt. v. 9.2.2010 – M 1 K 09.3558 (JURIS).

<sup>150</sup> Vgl. die amtliche Begründung der Bundesregierung in BR-Drs. 162/06 S. 22 f. und BR-Drs. 819/07 S. 16.

Wiederverkaufswert von Gebrauchtfahrzeugen der zunehmend verkehrsunfähigen Schadstoffgruppe 1 ausgewirkt haben.<sup>151</sup> Dass dabei bestimmte Fahrzeuge ggf. sogar nahezu wertlos werden, ist laut Rechtsprechung ohne Belang.<sup>152</sup> Positiver Effekt dürfte vor diesem Hintergrund eine raschere Modernisierung des Fahrzeugbestands mit emissionsärmeren Kfz sein und/oder das Ausweichen der betroffenen Verkehrsteilnehmer auf den öffentlichen Nahverkehr.

### 3. Handlungsempfehlungen

Die erst durch eine Änderungsverordnung eingeführte Ausnahme für „Oldtimer“, d.h. Fahrzeuge die wenigstens 30 Jahre alt sind, sollte wieder aufgehoben werden. Hierbei handelt es sich oftmals um Fahrzeuge mit einem besonders hohen Schadstoffausstoß und Energieverbrauch. Ansonsten ist zu erwarten, dass in den nächsten Jahren der Bestand an entsprechenden Oldtimer-Fahrzeugen deutlich ansteigen wird, wenn die im Verkehrsbild nach wie vor präsenten Massenmodelle der 1980er Jahre diesen Status erlangen.<sup>153</sup>

Denkbar ist ferner, das Modell eines örtlich begrenzten Betriebsverbots in Umweltzonen zur Luftreinhaltung auf weitere Produktgruppen zu übertragen, die im öffentlich Raum genutzt werden und aufgrund ihrer fossilen Befeuerung Luftschadstoffe emittieren, z.B. Mofas, benzinbetriebene Gartengeräte (beispielhaft sei der „Laubbläser“ genannt) oder sog. „Heizpilze“ mit Gasfeuerung. Eine nähere Betrachtung dieser Möglichkeit erfolgt in Teil 2 des Gutachtens.

### III. Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht

Bei dem Abfallrecht handelt es sich um ein ebenso komplexes wie vielschichtiges Normengeflecht aus völker-, unions-, bundes-, landes- und kommunalrechtlichen Vorgaben, das hier nur grob skizziert werden kann. Allgemeine Anforderungen stellt das noch geltende aber kurz vor der Ablösung stehende Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG)<sup>154</sup> auf, das zeitnah durch das neue Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG)<sup>155</sup> ersetzt wird. Produktspezifische Regelungen enthalten z.B. das Elektro- und Elektronikgerätegesetz (ElektroG)<sup>156</sup>, das

---

<sup>151</sup> So VG Stuttgart, Urt. v. 19.10.2010 – 6 K 361/10, Rn. 19 (JURIS).

<sup>152</sup> VG München, Urt. v. 9.2.2010 – M 1 K 09.3558, Rn. 22 (JURIS).

<sup>153</sup> Vgl. DER SPIEGEL, Nr. 32/2011, S. 130 ff.

<sup>154</sup> Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz) vom 27.9.1994, BGBl. I S. 2705. Das KrW-/AbfG wird stufenweise bis zum 1.6.2012 durch das Gesetz zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts vom 24.2.2012 (KrWG), BGBl. I S. 212, abgelöst.

<sup>155</sup> Gesetz zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts vom 24.2.2012, BGBl. I S. 212. Gemäß Art. 6 des Gesetzes löst dieses stufenweise bis zum 1.6.2012 das alte KrW-/AbfG ab.

<sup>156</sup> Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die umweltverträgliche Entsorgung von Elektro- und Elektronikgeräten (ElektroG) vom 16.3.2005, BGBl. I S. 762, zuletzt geändert durch Art. 5 Gesetz vom 11.8.2010, BGBl. I S. 1163. Siehe hierzu auch „Integrierte Produktpolitik und produktbezogenes Umweltrecht“ unter Teil 1, A.

Batteriegesetz (BattG)<sup>157</sup> oder die Verpackungsverordnung (VerpackV)<sup>158</sup>, die teilweise bereits de lege lata nutzerbezogene Pfandpflichten vorschreiben.

## 1. Abfallrechtliche Produktverantwortung

Abfälle sind gemäß § 4 KrW-/AbfG de lege lata in erster Linie zu vermeiden, in zweiter Linie stofflich zu verwerten oder zur Gewinnung von Energie zu nutzen (thermische Verwertung). Abfälle, die nicht verwertet werden, sind zu beseitigen, d.h. dauerhaft von der Kreislaufwirtschaft auszuschließen, § 10 KrW-/AbfG.

### a) Rechtliche Anforderungen

Die primäre abfallrechtliche Verantwortung liegt bei den Abfallerzeugern und -besitzern. Für Hersteller bestimmter Produkte ergeben sich zudem Anforderungen im Rahmen der Produktverantwortung gemäß §§ 22 ff. KrW-/AbfG. Als Abfall gelten dabei alle beweglichen Sachen, deren sich ihr Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muss, § 3 Abs. 1 bis 4 KrW-/AbfG.

### b) Bedeutung für nachhaltigen Konsum

Das geltende Abfallrecht setzt notwendigerweise am Ende des Lebenszyklus, d.h. nach der eigentlichen Nutzungsphase eines Guts an. Auf den ersten Blick vielversprechend, findet sich in § 4 Abs. 2 KrW-/AbfG<sup>159</sup> als Maßnahme zur Abfallvermeidung ein auf den Erwerb abfall- und schadstoffarmer Produkte gerichtetes Konsumverhalten vorgegeben. Dies ist jedoch lediglich als Appell zu verstehen. Unmittelbare Rechtspflichten für das Konsumverhalten der Bürger begründet das Gesetz indes nicht.<sup>160</sup>

Eine jedenfalls indirekte Steuerung des Konsumverhaltens soll sich durch Regelungen zur Konkretisierung der Produktverantwortung der Hersteller ergeben.<sup>161</sup> Das Konsumverhalten soll dabei mittelbar durch Verbote des Inverkehrbringens bestimmter Produkte sowie durch Kennzeichnungs-, Rücknahme- und Rückgabepflichten beeinflusst werden.<sup>162</sup>

---

<sup>157</sup> Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die umweltverträgliche Entsorgung von Batterien und Akkumulatoren (BattG) vom 25.6.2009, BGBl. I S. 1582, geändert durch Art. 2 Gesetz vom 11.8.2010, BGBl. I S. 1163.

<sup>158</sup> Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (VerpackV) vom 21.8.1998, BGBl. I S. 2379, zuletzt geändert durch Art. 1, Art. 2 Fünfte ÄndVO vom 2.4.2008, BGBl. I S. 531.

<sup>159</sup> Das neue KrWG sieht vor, die hier behandelte Regelung künftig in die Legaldefinition des Begriffs Vermeidung aufzunehmen, s. § 3 Abs. 20 KrWG.

<sup>160</sup> *Weidemann*, in: Jarass/Petersen/Weidemann, Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, Loseblatt 27. EL, § 4 KrW-/AbfG Rn. 72. Die hier gegenständliche Regelung bleibt dabei im neuen § 3 Abs. 20 KrWG erhalten.

<sup>161</sup> *Fluck*, in: Pschera/Enderle, Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Loseblatt, § 4 KrW-/AbfG Rn. 91.

<sup>162</sup> *Fluck*, in: Pschera/Enderle, Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Loseblatt, § 4 KrW-/AbfG Rn. 91.

### c) Handlungsempfehlungen

Ob das Abfallrecht der alleinige Ort für Ansätze zur *Reduzierung* von Stoffströmen ist, wird bezweifelt. Der SRU hat diese Frage in seinem Umweltgutachten von 2008 verneint und stattdessen auf Maßnahmen im Bereich der Produktion und Produktnutzung verwiesen.<sup>163</sup> Wozu das Abfallrecht als Kreislaufwirtschaftsrecht hingegen durchaus einen Beitrag leisten kann, ist das *Schließen* von Stoffströmen.

So könnte – jedenfalls als langfristige Überlegung – die Entledigungspflicht gemäß § 3 Abs. 4 KrW-/AbfG ausgeweitet werden. Bislang *muss* sich ein Besitzer einer Sache regelmäßig nur dann entledigen, wenn von dieser eine abstrakte Gefährdung ausgeht. Denkbar ist, dass darüber hinaus nicht nur bestimmte gefährliche Abfälle, sondern beispielsweise besonders energieineffiziente Produkte, die typischerweise als Zweitgeräte noch vorgehalten werden, einer Entledigungspflicht unterliegen. So würden erstens Rohstoffe der Kreislaufwirtschaft wieder zugeführt, die vorher in Kellern, Abstellkammern etc. ruhten. Stoffströme könnten hierdurch geschlossen werden. Und zweitens könnte auf diese Weise dem sog. Rebound-Effekt entgegengewirkt werden, wonach Effizienzsteigerungen im Produktbereich durch das Weiterbetreiben von Altgeräten als Zweit- und Drittgeräte wieder zunichte gemacht werden. Jedenfalls in diese Richtung argumentiert bereits *Franßen*, der sich für eine erweiternde Auslegung des § 3 Abs. 4 KrW-/AbfG ausspricht, um die Fälle dem Abfallrecht zu unterwerfen, in denen eine Sache zwar entsprechend ihrer bisherigen Zweckbestimmung weiterverwendet wird, aber nach dem einschlägigen Recht nicht genutzt werden darf.<sup>164</sup>

## 2. Pfand als abfallrechtliches Instrument

Pfandsysteme setzen einen Anreiz zur Rückführung des Pfandgutes insbesondere zum Ende des Lebenszyklus und sind daher dem Abfallrecht zuzuordnen. Entsprechend dienen bereits bestehende Pfandsysteme im geltenden Recht vielmehr der Schließung von Stoffkreisläufen als der Förderung nachhaltigen Konsums. Da das Pfand eine Aktivierung des Konsumenten hinsichtlich des genutzten Pfandgutes bewirkt erscheint, eine Adaption für den Bereich des nachhaltigen Konsums vielversprechend.

### a) Rechtliche Anforderungen

Gemäß § 10 Abs. 1 BattG besteht für den Kauf von Fahrzeugbatterien eine Pfandpflicht in Höhe von 7,50 Euro, sofern der Endnutzer nicht gleichzeitig eine Fahrzeug-Altatterie zurückerhält. Auch auf Einweggetränkeverpackungen wird gemäß § 9 VerpackV ein Pfand in Höhe von 0,25 Euro je Verpackungseinheit erhoben. Der konsumentenseitig zu entrichtende Pfandbetrag ist bei Rückgabe des Pfandgutes zu erstatten.<sup>165</sup> Die Rücknahme des Pfandgutes

---

<sup>163</sup> SRU, Umweltgutachten 2008, S. 675 ff.

<sup>164</sup> *Franßen*, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 3. Aufl. 2007, § 14 Rn. 69: „Es liegt auf der Hand, dass das Bestehen einer Entledigungspflicht auch dann schon bejaht werden muss, wenn die Sache zwar entsprechend ihrer bisherigen Zweckbestimmung weiterverwendet wird, aber nach den einschlägigen mitgliedstaatlichen oder gemeinschaftsrechtlichen Regeln nicht weiter genutzt werden darf. In diesem Sinne muss § 3 Abs. 4 KrW-/AbfG erweitert ausgelegt werden.“

<sup>165</sup> Erstattungspflicht gemäß § 10 Abs. 1 S. 2 BattG und § 9 Abs. 1 S. 5 VerpackV.

wird durch entsprechende Rücknahmeverpflichtungen der Vertreiber sichergestellt.<sup>166</sup> Die bestehenden Pfandsysteme bezwecken eine Rückführung der Pfandgüter an Verkäufer und ggf. Hersteller, damit eine stoffliche Verwertung der Pfandgüter gefördert wird.<sup>167</sup> Mit dem Pfand auf Fahrzeugbatterien soll darüber hinaus der Gefahr entgegengewirkt werden, dass Fahrzeugbatterien durch den Konsumenten „wild“ entsorgt werden.<sup>168</sup> Diese Pfandpflicht dient damit als Gefahrenabwehrmaßnahme gegenüber Umweltschädigungen durch Schadstoffe. Die Pfanderhebung auf Einweggetränkerverpackungen wurde dagegen als Lenkungsinstrument erlassen, um die Nutzung von Mehrwegverpackungen zu fördern.<sup>169</sup>

## b) Bedeutung für nachhaltigen Konsum

Die Erhebung des Pfandes soll als Hemmnis hinsichtlich der Nutzung von Einwegverpackungen eine vermehrte Nutzung von Mehrwegverpackungen bewirken. Insofern dient das Pfandsystem der Nutzungsdauerverlängerung von Verpackungen, einer Strategie des nachhaltigen Konsums zur Verminderung der Stoffströme. Die Effektivität des Einwegpfandes zur Erreichung dieses Zieles wird zwar kontrovers diskutiert,<sup>170</sup> was jedoch mehr in der konkreten Ausgestaltung des Pfandsystems und nicht in dessen Nachhaltigkeitspotential begründet liegt.<sup>171</sup> Schließlich fördern beide dargestellten Pfandsysteme die Wiederverwendung der Pfandgüter durch Hersteller oder Vertreiber und eine stoffliche Wiederverwertung der gebundenen Ressourcen. Insofern werden durch Pfandsysteme Stoffkreisläufe geschlossen. Als Instrument zur Förderung des nachhaltigen Konsums verursacht Pfand einen monetären Anreiz für den Endkonsumenten, das Pfandgut der Wiederverwendung/-verwertung zuzuführen.

## c) Handlungsempfehlungen

Durch Einführung eines Pfandsystems auf ausgewählte Neuprodukte könnte insbesondere die Wiederverwendung von Produkten gefördert werden. Die Rückerstattung des Pfandes sollte vorzugsweise an den Nachweis einer Wiederverwendung anknüpfen, z.B. an die Vorlage eines Verkaufsbelegs. Unabhängig vom Warenwert der Produkte hätte der Konsument durch die Rückerstattung des Pfandes einen Anreiz, nicht mehr benötigte Produkte dem Gebrauchmarkt zuzuführen. Eine nähere Betrachtung dieses Instruments erfolgt in Teil 2 des Gutachtens.

---

<sup>166</sup> Rücknahmepflichten der Vertreiber gemäß § 9 Abs. 1 S. 1 BattG und §§ 9 Abs. 1 S. 4 u. S. 7 i.V.m. 6 Abs. 8 VerpackV.

<sup>167</sup> Pflicht zur stofflichen Verwertung gemäß § 14 Abs. 1 S. 1 BattG u. § 9 Abs. 10 VerpackV.

<sup>168</sup> BT-Drs. 13/7578, S. 16.

<sup>169</sup> *Cantner et al.*, Bewertung der Verpackungsverordnung – Evaluierung der Pfandpflicht, 2010, S. 1.

<sup>170</sup> Die Diskussionen begründen sich durch den fortschreitenden Rückgang der Mehrwegquote auch nach Einführung des Einwegpfandes, dazu Meldung auf faz.net vom 18.8.2008 unter: <http://www.faz.net/artikel/C30770/alkoholfreie-getraenke-die-mehrwegquote-sinkt-30112494.html> (abgerufen am 28.2.2012).

<sup>171</sup> Vgl. *Cantner et al.*, a.a.O., S. 215 f.

## IV. Umweltenergierecht

Die 2009 zur Umsetzung der Beschlüsse der Bundesregierung zum „Integrierten Energie- und Klimaprogramm“ (sog. Meseberger Beschlüsse) novellierte Energieeinsparverordnung (EnEV)<sup>172</sup> richtet sich in erster Linie an Bauherren neuer Gebäude. Zugleich enthält die Verordnung Regelungen, die bestandsbezogene Betriebsverbote für bestimmte Heizungsanlagen statuieren.

### 1. Pflicht zur Außerbetriebnahme ineffizienter Anlagen

§ 10 Abs. 1 S. 1 EnEV sieht als Grundsatz vor: *„Eigentümer von Gebäuden dürfen Heizkessel, die mit flüssigen oder gasförmigen Brennstoffen beschickt werden und vor dem 1. Oktober 1978 eingebaut oder aufgestellt worden sind, nicht mehr betreiben“* und statuiert damit ein grundsätzliches Betriebsverbot, dessen Überwachung gemäß § 26b Abs. 1 EnEV dem Bezirksschornsteinfeger im Rahmen der Feuerstättenschau<sup>173</sup> obliegt. § 10a EnEV schreibt eine stufenweise Außerbetriebnahme von Nachtstromspeicherheizungen fest. Vor 1990 eingebaute Nachtstromspeicherheizungen dürfen ab dem 1. Januar 2020 nicht mehr betrieben werden. Alle weiteren Nachtstromspeicherheizungen sind spätestens 30 Jahre nach ihrem Einbau verboten. Adressat dieser Regelungen ist der Wohnungseigentümer. Gegenüber Mietern ergibt sich ein Duldungsanspruch aus § 242 BGB i.V.m. §§ 10, 10a EnEV, die demnach entsprechende Modernisierungsmaßnahmen hinzunehmen haben.<sup>174</sup>

### 2. Bedeutung für nachhaltigen Konsum

§§ 10, 10a EnEV statuieren bestandsbezogene Betriebsverbote. Betroffen werden hiervon als besonders umweltschädlich und ineffizient identifizierte Heizungsanlagen, gleichsam die „Oldtimer“ im Bestand. In Abgrenzung etwa zu den örtlich begrenzten Nutzungsverböten für Kraftfahrzeuge in Umweltzonen<sup>175</sup> handelt es sich um absolute Pflichten zur Außerbetriebnahme und damit einerseits um ein sehr effektives Instrument zur Sicherstellung eines energieeffizienten, nachhaltigen Nutzerverhaltens im Bereich Heizungsanlagen, andererseits um einen entsprechend weitgehenden Eingriff in die Rechte der Eigentümer oder Nutzer.

### 3. Handlungsempfehlungen

In Teil 2 des Gutachtens wird zu untersuchen sein, ob die §§ 10, 10a EnEV als Beispiel für eine weitergehende Pflicht zur Außerbetriebnahme ineffizienter Produkte herangezogen werden können.

---

<sup>172</sup> BGBl I 2009 S. 954.

<sup>173</sup> Vgl. hierzu „Betreiberpflichten nach BImSchG“ unter Teil 1, B.III.1.

<sup>174</sup> Vgl. AG Frankfurt, Urte. v. 6.5.2010 – 33 C 4250/09, ZMR 2010, 860 f.

<sup>175</sup> Vgl. hierzu „Umweltzonen“ unter Teil 1, D.II.

## E. Produktsicherheitsrecht

Ziel des öffentlich-rechtlichen Produktsicherheitsrechts<sup>176</sup> als Teil des Gefahrenabwehrrechts ist es, dass nur sichere Produkte in Verkehr gebracht werden. Adressat des Produktsicherheitsrechts ist regelmäßig der Hersteller als (Erst-)Inverkehrbringer von Produkten. Ein Bezug zur Nutzungsphase eines Produkts ist damit nur mittelbar gegeben.

### I. *Rechtliche Anforderungen*

Zum Kreis des Produktsicherheitsrechts gehört zunächst das neue Produktsicherheitsgesetz (ProdSG)<sup>177</sup>, das der Umsetzung der EG-Produktsicherheitsrichtlinie 2001/95/EG dient. Gemäß § 1 Abs. 1 i.V.m. § 6 ProdSG werden ausdrücklich Verbraucherprodukte vom Anwendungsbereich erfasst, also solche Produkte, die für Verbraucher bestimmt sind oder unter vernünftigerweise vorhersehbaren Bedingungen von Verbrauchern benutzt werden können, so die Begriffsbestimmung in § 2 Nr. 26 ProdSG. Gemäß § 6 ProdSG dürfen nur sichere Verbraucherprodukte auf dem Markt bereitgestellt werden. Hieraus folgen Kennzeichnungs- und Hinweispflichten. Hierzu gehört ggf. die Beigabe einer Gebrauchsanweisung, die Angabe von Warnsymbolen oder Piktogrammen. Generell muss sichergestellt werden, dass der Verwender die erforderlichen Informationen erhält, damit dieser die Gefahren, die von dem Verbraucherprodukt während der üblichen und vorhersehbaren Gebrauchsdauer ausgehen und ohne entsprechende Hinweise nicht unmittelbar erkennbar sind, beurteilen und sich dagegen schützen kann, § 6 Abs. 1 Nr. 1 ProdSG. Weitere Anforderungen können sich für konkrete Produktgruppen aus speziellen produktgruppenspezifischen Regelungen ergeben, wie z.B. für Elektro- und Elektronikgeräte aus dem Gesetz über die elektromagnetische Verträglichkeit von Betriebsmitteln (EMVG)<sup>178</sup>, sowie den zahlreichen produktsicherheitsrechtlichen Verordnungen<sup>179</sup>.

### II. *Bedeutung für nachhaltigen Konsum*

Die sich aus dem Produktsicherheitsrecht ergebenden Anforderungen an Produkte konzentrieren sich allein auf den Aspekt der Gefahrenabwehr – darüber hinausgehende Anforderungen ergeben sich aus diesem Rechtsbereich nicht. Sinn und Zweck ist also die Gefahrenabwehr und nicht der Schutz des Verbrauchers im Hinblick auf die „optimale“ Einsetzbarkeit des Produkts unter Nützlichkeits- bzw. Nachhaltigkeitsgesichtspunkten. Hieraus kann sich jedenfalls mittelbar eine positive Beeinflussung der Nutzungsphase insofern ergeben, dass Anforderungen an die Sicherheit regelmäßig eher haltbare Produkte bedingen. Beispiel: Ein Leuchtkörper, der z.B. nicht ohne weiteres explodieren darf, hält länger, als einer, an den keine Sicherheitsanforderungen gestellt werden.

---

<sup>176</sup> Dieses ist abzugrenzen von dem zivilrechtlichen Produkthaftungsrecht.

<sup>177</sup> Gesetz über die Bereitstellung von Produkten auf dem Markt – Produktsicherheitsgesetz vom 8.11.2011, BGBl. I 2011, S. 2179.

<sup>178</sup> BGBl. I 2008, S. 220.

<sup>179</sup> Vgl. hierzu *Kollmer*, in: Landmann/Rohmer, Gewerbeordnung, Loseblatt, 57. EL 2010, Geräte- und produktsicherheitsrechtliche Verordnungen.

## F. Sozialrecht

Ein für die Lebenswirklichkeit vieler Bürger besonders wichtiger Teil des öffentlichen Rechts stellt das Sozialrecht dar. Dieses dient der Sicherung und Umsetzung des grundgesetzlichen Sozialstaatsprinzips nach Art. 20 Abs. 1 GG. Als Querschnittmaterie vereint das Sozialrecht die Rechtsbereiche der Sozialversicherungen, der sozialen Grundsicherung sowie der sozialen Förderung und Versorgung. Die Regelungen des Sozialrechts betreffen den Themenbereich des nachhaltigen Konsums in der Regel nur mittelbar. Eine Ausnahme bildet die staatliche Unterstützung von Leistungsberechtigten zur Ausstattung mit Haushaltsgegenständen.

### I. Erstaussstattung von Haushalten

Der Anspruch auf Erstaussattung nach den Vorschriften des Sozialrechts betrifft sozial Bedürftige. In der von BMU und UBA geförderten Studie von *Scholl/Bietz/Kristof/Otto/Reisch/Rubik/Süßbauer*, deren sozialwissenschaftlichen Aussagen diesem rechtswissenschaftlichen Gutachten, wie oben erwähnt (vgl. oben Einleitung III.1.c), zugrunde gelegt werden, wird als Befund festgehalten, dass sich ökonomisch besser gestellte Menschen aus gesellschaftlich gehobenen Milieus beim Einkauf stärker an ökologischen und sozialen Kriterien orientieren, als Menschen, die ökonomisch und soziokulturell schlechter gestellt sind.<sup>180</sup> Folgt man diesem Befund, so kann hieraus die Arbeitshypothese abgeleitet werden, dass im eher einkommensschwachen Milieu ein nachhaltiges Konsumverhalten aufgrund umweltbewusster Überzeugungen jedenfalls weniger stark ausgeprägt ist.<sup>181</sup> Dieser Hypothese liegt ausdrücklich nicht die Vorstellung zugrunde, dass Menschen, die auf soziale Transferleistungen zur Bestreitung ihres Lebensunterhaltes angewiesen sind, nicht-nachhaltigen Konsummustern nachgehen würden. Wie *Scholl/Bietz/Kristof/Otto/Reisch/Rubik/Süßbauer* nämlich ebenfalls dargelegt haben, steigt mit wachsendem ökonomischem Spielraum regelmäßig z.B. die Reiseintensität, die Nutzung von Individualverkehrsmitteln und auch die Größe des Wohnraums und damit der Ressourcenverbrauch.<sup>182</sup> Hieraus folgt zugleich, dass mit steigendem Einkommen der nicht nachhaltige Konsum zunimmt und einkommensschwache Privathaushalte oftmals faktisch weniger Umweltressourcen aufgrund geringeren Konsums verbrauchen.

Im Folgenden wird das Sozialrecht dahingehend untersucht, ob ein hoheitlicher Zwang zur Anschaffung von Gebrauchsgütern eine Möglichkeit ist, im Bereich der Erstaussattung von Leistungsberechtigten einen nachhaltigen Konsum sicherzustellen. Es wird nicht untersucht, ob eine derartige Maßnahme politisch durchsetzbar und gesellschaftlich sinnvoll ist. Eine andere, weniger eingreifende, Alternative besteht darin, insbesondere bei energiebetriebenen Haushaltsgeräten, Auflagen hinsichtlich der Energieeffizienz der Haushaltsgeräte zu erteilen. Der hier untersuchte Vorschlag verfolgt den Ansatz, beide Alternativen zu einer Handlungsempfehlung zu verbinden.

---

<sup>180</sup> *Scholl et al.*, Maßnahmenvorschläge für eine konsumbezogene Ressourcenpolitik, 2. Meilensteinbericht, 2010, S. 22 f.

<sup>181</sup> Vgl. *Scholl/Konrad*, Verbraucherakzeptanz von Nutzungsstrategien, 2004, S. 31 ff, für bildungs- und einkommensschwache Bevölkerungsschichten stellt Konsum oftmals ein soziales Kompensat dar.

<sup>182</sup> *Scholl et al.*, a.a.O., S. 21 f.

## 1. Rechtliche Anforderungen

Gemäß § 24 Abs. 3 Nr. 1 SGB II und gemäß § 31 Abs. 1 Nr. 1 SGB XII haben Leistungsberechtigte von ALG II oder Sozialhilfe einen Anspruch auf Erstausrüstung ihrer Wohnung insbesondere mit Möbeln und Haushaltsgeräten. Eine Beschränkung dieses Anspruchs auf die Anschaffung gebrauchter Möbel oder Haushaltsgeräte ist grundsätzlich zulässig, sofern eine Verfügbarkeit gebrauchter Haushaltsgegenstände gewährleistet ist.<sup>183</sup> Über die Art und Weise der Bedarfsdeckung entscheidet der Leistungsträger nach pflichtgemäßem Ermessen.<sup>184</sup> Bekanntlich kann sich das Ermessen einer Behörde einengen, wenn gewichtige Rechtsgüter des Adressaten einer behördlichen Maßnahme betroffen sind.<sup>185</sup> Eine solche Ermessensreduktion kann sich insbesondere durch die Einwirkung von Grundrechten und Verfassungsgrundsätzen ergeben.<sup>186</sup> Eine Erstausrüstung von Haushalten mit Gebrauchsgütern wird daher von vornherein nicht generell zulässig, sondern von einer einzelfallbezogenen Betrachtung abhängig sein.

## 2. Bedeutung für nachhaltigen Konsum

Eine Beschränkung des Ausstattungsanspruchs auf Gebrauchsgüter hätte neben der nachhaltigen Wiederverwendung bereits hergestellter Produkte den Effekt, dass geringere Kosten für eine Erstausrüstung zu erwarten sind. Werden Auflagen hinsichtlich der Mindestenergieeffizienz der Haushaltsgeräte erteilt, sind den Leistungsberechtigten notwendigerweise entsprechende Mittel zur Verfügung zu stellen. Die eingesparten Mittel durch die weitere Erstausrüstung mit Gebrauchtmöbeln könnten hierzu verwendet werden. Durch einen Mix von energieeffizienten Haushaltsgeräten und beispielsweise gebrauchten Möbeln erscheint unter ökologischen Gesichtspunkten eine ideale Erstausrüstung denkbar, die dennoch finanzierbar wäre.

## 3. Handlungsempfehlungen

Eine Änderung von § 24 SGB II bzw. § 31 SGB XII dahingehend, dass der Ausstattungsbedarf unter Beachtung der vorgenannten rechtsstaatlichen Grenzen im Einzelfall auch vorrangig durch Gebrauchsgüter gedeckt werden soll, erscheint sinnvoll. Durch gesetzliche Regelung wird sichergestellt, dass unabhängig vom Ermessen der Behörden regional übergreifend eine Stärkung des Gebrauchsgütermarktes erfolgt. Auf Grundlage dieser Vorschrift wird hinzukommend eine verlässliche Nachfrage auf dem Gebrauchsgütermarkt nach günstigen Haushaltsgegenständen geschaffen, sodass die Einrichtung eines Gebrauchsgüterangebots beispielsweise durch die Kommunen (Sozialkaufhaus) kalkulierbar wird. Die hierdurch eingesparten Mittel zur Erstausrüstung sollten dazu verwendet werden, den Leistungsempfängern die Anschaffung energieeffizienter Haushaltsgeräte zu ermöglichen.

---

<sup>183</sup> Gebhardt, in: Rolfs/Giesen/Kreikebohm/Udsching, Beck'scher Online-Kommentar Sozialrecht, SGB XII, § 31 Rn. 5; LSG RP, Beschl. v. 12.7.2005, – L 3 ER 45/05 AS, SuP 2005, S. 727; SG Augsburg, Urt. v. 15.10.2009 – S 15 AS 591/09 (nicht veröffentlicht).

<sup>184</sup> LSG RP, Beschl. v. 12.07.2005 – L 3 ER 45/05 AS, SuP 2005, S. 727.

<sup>185</sup> Kopp/Ramsauer, VwVfG, 11. Aufl., 2010, § 40 Rn. 31a; Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2011, S. 142.

<sup>186</sup> Maurer, a.a.O., S. ebenda.

## II. Lohnnebenkosten

Durch die Lohnnebenkosten in Form von Sozialversicherungsabgaben wird die menschliche Arbeit gegenüber der maschinellen Arbeit strukturell benachteiligt.<sup>187</sup> Unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten wirkt sich die Verteuerung der personenbezogenen Arbeit hemmend im Hinblick auf die nachhaltige Nutzung von Produkten, etwa durch Investitionen in Reparaturen aus.

### 1. Geltende Rechtslage

Gemäß §§ 161 ff. SGB VI knüpft die Finanzierung der Rentenversicherung an den Arbeitslohn der Versicherungspflichtigen an. Entsprechendes gilt gemäß § 226 SGB V für die Finanzierung der gesetzlichen Krankenkasse sowie gemäß §§ 340 ff. SGB III für die Arbeitslosenversicherung. Durch die Verknüpfung dieser Sozialversicherungen mit dem Arbeitsentgelt der Versicherungspflichtigen verteuert sich der Kostenfaktor der Personearbeit.<sup>188</sup> Die Arbeitsleistung von Produktionsmaschinen bleibt von Versicherungsbeiträgen unbelastet. Durch Sozialversicherungsabgaben allein in Form von Lohnnebenkosten wird folglich die menschliche Arbeit gegenüber der maschinellen Arbeit strukturell benachteiligt.<sup>189</sup>

### 2. Bedeutung für nachhaltigen Konsum

Diese aufgezeigte Benachteiligung spiegelt sich im Verhältnis von Reparatur zur Neuproduktion von Produkten wieder. Unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten stellt die Verteuerung der personenbezogenen Arbeit ein Hemmnis bezüglich der Nutzung von Reparaturen dar und somit ein Hemmnis eines nachhaltigen Konsums. Idealerweise sollten defekte Produkte repariert und weitergenutzt, anstatt entsorgt und durch ein Neuprodukt ersetzt werden. Reparaturen als personalintensive Dienstleistungen verteuern sich jedoch aufgrund von Lohnnebenkosten. Die Neuproduktion von Produkten erfolgt dagegen oftmals unter industriellen Bedingungen, in denen maschinelle Arbeit die Produktion vergünstigt. Entsprechend ist es für Konsumenten oftmals ökonomischer, ein defektes Produkt durch ein neues zu ersetzen, anstatt das vorhandene Produkt reparieren zu lassen.<sup>190</sup>

### 3. Handlungsempfehlungen

Durch die Verbilligung des Faktors „menschliche Arbeit“ sind Voraussetzungen zu schaffen, die eine preisliche Konkurrenz der Reparatur- und Wartungsdienstleistungen zur Neupro-

---

<sup>187</sup> *Straubhaar*, Das Machbare möglich machen, Policy Paper HWWI, 2009, S. 9 f, abrufbar unter: [http://www.hwwi.org/uploads/tx\\_wilpubdb/HWWI\\_Policy\\_Paper\\_1-20.pdf](http://www.hwwi.org/uploads/tx_wilpubdb/HWWI_Policy_Paper_1-20.pdf) (abgerufen am 25.2.2012); ähnlich *Rifkin*, Das Ende der Arbeit – und ihre Zukunft, 2004, S. 57 f.

<sup>188</sup> *Straubhaar*, a.a.O., S. 9 f.

<sup>189</sup> *Straubhaar*, a.a.O.; ähnlich *Rifkin*, a.a.O., S. 57 f.

<sup>190</sup> Vgl. *Ax/Bierter*, Ökologisches Wirtschaften 5/2000, S. 21 f.; entsprechend zeichnet sich ein Trend ab, dass defekte Produkte ohne Reparaturversuch entsorgt werden: *Zukunftsrat Hamburg*, Wie nachhaltig ist der Konsum in Hamburg?, 2011, S.43 ff., abrufbar unter: [http://www.zukunftsrat.de/fileadmin/pdf/konsum/konsumstudie\\_2011.pdf](http://www.zukunftsrat.de/fileadmin/pdf/konsum/konsumstudie_2011.pdf) (abgerufen am 25.2.2012).

duktion ermöglichen. Darüber hinaus ist die Verteuerung von Produktionsfaktoren, wie Energie und Rohstoffe, zu erwägen, um eine faktische Konkurrenzfähigkeit herzustellen.<sup>191</sup>

## G. Steuerrecht

Das Steuerrecht regelt die Festsetzung und Erhebung von Steuern. Der Begriff der Steuer ist in § 3 Abs. 1 AO legaldefiniert und umfasst Geldleistungen, die keine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen (Bund, Land oder Gemeinde) zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der jeweilige Steuertatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft. Die Erhebung von Steuern bezweckt üblicherweise die Erzeugung von Staatseinnahmen und damit der Deckung des Staatshaushaltes. Steuern können darüber hinaus auch zu Lenkungszwecken erhoben werden, sodass eine Steuer zur Förderung des nachhaltigen Konsums denkbar wäre. Im geltenden Recht ist eine solche Steuer bisher nicht kodifiziert. Bereits existierende Steuern zur Förderung energieeffizienten Verhaltens (z.B. die Stromsteuer nach dem StromStG)<sup>192</sup> bewirken jedoch eine mittelbare Förderung des nachhaltigen Konsums und können als Vorbilder einer Nachhaltigkeitssteuer fungieren. Beispielhaft zu nennen ist hier das Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform,<sup>193</sup> mit dem eine zusätzliche Besteuerung von Strom, Gas, Heizöl und Kraftstoffen geregelt wurde, um durch eine Verteuerung dieser Energieträger eine Energieeinsparung zu erreichen.<sup>194</sup>

Einen weiteren Ansatz zur Förderung einer nachhaltigen Nutzung von Gütern stellt die im Einkommenssteuerrecht geregelte Absetzung für Abnutzung („Abschreibung“) dar, § 6 EStG. Diese erfasst die steuerrechtlich zu ermittelnde Wertminderung von Gegenständen des Anlagevermögens über bestimmte Zeiträume hinweg.

### I. Absetzung für Abnutzung

Aufgrund vorhandener Diskrepanzen zwischen der typischen Lebenserwartung eines Wirtschaftsgutes und der betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer (z.B. Pkw, PC etc.) kann die Situation auftreten, dass ein Steuerpflichtiger bereits abgeschriebene Wirtschaftsgüter durch neue Wirtschaftsgüter ersetzt, obwohl die abgeschriebenen Wirtschaftsgüter weiterhin nutzbar wären.<sup>195</sup> Insbesondere in Besteuerungszeiträumen mit erhöhtem Einkommen hat der Steuerpflichtige ein Interesse daran, Anschaffungskosten vermögensmindernd abzusetzen. Bereits abgeschriebene Wirtschaftsgüter bedienen dieses Interesse nicht, sodass eine vorgezogene Investition in neue Wirtschaftsgüter aus steuerlichen Gründen vorteilhaft wird.

---

<sup>191</sup> Ähnlich *Hirschl/Konrad/Scholl/Zundel*, Nachhaltige Produktnutzung, 2001, S. 152 f.

<sup>192</sup> Stromsteuergesetz vom 24.3.1999, BGBl. I, S. 378.

<sup>193</sup> Vom 24.3.1999, BGBl. I S. 378.

<sup>194</sup> So die Begründung des Gesetzesentwurfs von SPD und Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 14/40, S. 1.

<sup>195</sup> So auch: *Klinski* et al., Steuerliche Behandlung von Firmenwagen in Deutschland, FiFo-Berichte Nr. 13, 2011, S. 142 – abrufbar unter: [http://www.foes.de/pdf/2011\\_Firmenwagenbesteuerung\\_lang.pdf](http://www.foes.de/pdf/2011_Firmenwagenbesteuerung_lang.pdf) (abgerufen am 21.2.2012).

## 1. Geltende Rechtslage

§ 7 EStG regelt die steuerliche Berücksichtigung von Anschaffungskosten für Produkte, die als Anlagevermögen der Erzielung von Einkünften dienen. Gemäß § 7 Abs. 1 EStG wirkt sich der Anschaffungsaufwand für Anlagevermögen nicht unmittelbar vermögensmindernd beim Steuerpflichtigen aus. Stattdessen wird eine gleichmäßige Abnutzung des Produktes über den Zeitraum der Nutzungsdauer unterstellt, sodass eine anteilige Abnutzung des Produktes für den jeweiligen Besteuerungszeitraum als Vermögensminderung absetzbar ist. Gemäß § 7 Abs. 1 S. 2 EStG bemisst sich diese Absetzung nach der betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer des Produktes. Als Hilfsmittel zur Bestimmung der gewöhnlichen Nutzungsdauer von Wirtschaftsgütern hat das Bundesministerium der Finanzen die sog. AfA-Tabelle veröffentlicht, die hinsichtlich zahlreicher Wirtschaftsgüter die typische Nutzungsdauer in Jahren angibt. Beispielhaft wird für Personenkraftwagen eine typische Nutzungsdauer von 6 Jahren, für Personalcomputer samt Peripherie eine Nutzungsdauer von 3 Jahren angegeben. Sowohl die Finanzverwaltung als auch die Steuerpflichtigen orientieren sich regelmäßig an den Vorgaben der AfA-Tabelle, sodass Wirtschaftsgüter nach Ablauf der betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer in der Regel steuerlich abgeschrieben sind.

## 2. Bedeutung für nachhaltigen Konsum

Konsequenz der geltenden Abschreibungsregelungen ist eine Erhöhung der Nachfrage an neuen Produkten, was eine Vergrößerung der Stoffströme zur Folge hat.

## 3. Handlungsempfehlungen

§ 7 Abs. 1 S. 2 EStG sollte dahingehend verändert werden, dass sich die Zeiträume für die Absetzung von Wirtschaftsgütern nicht an der betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer orientieren sondern an der typischen Lebenserwartung eines Wirtschaftsgutes. Dadurch würde vermieden, dass ein funktionell weiterhin nutzbares Wirtschaftsgut steuerlich nicht mehr als Absetzungsobjekt nutzbar ist. Als Effekt dieser Änderung ist eine Nutzungsverlängerung der angeschafften Produkte zu erwarten und somit eine Verminderung der Stoffströme.<sup>196</sup>

## II. Umweltspezifische Verbrauchsteuern

Verbrauchsteuern bieten dem Staat die Möglichkeit, preispolitisch auf umweltbelastende Verhaltensweisen Einfluss zu nehmen.<sup>197</sup> Durch die Erhebung einer Steuer kann umweltrelevanter Verbrauch/Gebrauch von Produkten unabhängig vom Marktpreis zusätzlich verteuert werden. Über dieses finanzielle Hemmnis soll eine Regulierung des Verbraucherverhaltens ermöglicht werden.

---

<sup>196</sup> Vgl. *Klinski et al.*, Steuerliche Behandlung von Firmenwagen in Deutschland, FiFo-Berichte Nr. 13, 2011, S. 142 – abrufbar unter: [http://www.foes.de/pdf/2011\\_Firmenwagenbesteuerung\\_lang.pdf](http://www.foes.de/pdf/2011_Firmenwagenbesteuerung_lang.pdf) (abgerufen am 21.2.2012).

<sup>197</sup> Zu den Inhalten und Anforderungen von Verbrauchssteuern zuletzt FG Hamburg, Beschl. v. 16.9.2011 – 4 V 133/11, ZUR 2012, S. 54 (55).

## 1. Geltende Rechtslage

Im geltenden Recht erfolgt durch das EnergieStG und das StromStG eine Besteuerung des Energieverbrauchs sowohl hinsichtlich der Nutzung von Energieerzeugnissen als auch hinsichtlich der Nutzung von Strom. Beide Gesetze normieren in § 1 Abs. 1 S. 3 EnergieStG, § 1 Abs. 1 S. 3 StromStG eine Verbrauchsteuer. Entsprechend wird die Steuerlast als Bestandteil der Preiskalkulation auf den Verbraucher umgewälzt. Das Energiesteuergesetz besteuert sämtliche Energiearten fossiler Herkunft sowie der nachwachsenden Energieerzeugnisse, sofern sie als Heiz- oder Kraftstoffe verwendet werden.<sup>198</sup> Das Stromsteuergesetz besteuert den Verbrauch von elektrischem Strom, wobei Strom aus umweltschonenden Energiequellen (z.B. erneuerbare Energien) von der Stromsteuer befreit ist.<sup>199</sup> In seiner sog. „Ökosteu-Entscheidung“ zu dem Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform hat das BVerfG Steuern mit einer ökologischen Lenkungswirkung ausdrücklich anerkannt.<sup>200</sup>

## 2. Bedeutung für nachhaltigen Konsum

Durch die Besteuerung des Energieverbrauchs wird ein monetäres Druckmittel zur absoluten Verbrauchreduzierung geschaffen. Dem Verbraucher bieten sich als Möglichkeiten zur Reduzierung seines Verbrauchs neben der Nutzung energieeffizienter Produkte auch die energiesparende Verwendung bestehender Produkte bis hin zur Nutzungsvermeidung an. Unmittelbar förderliche Wirkung auf nachhaltigen Konsum erzielt die Besteuerung des Energieverbrauchs somit

- Ø hinsichtlich der Anschaffung energieeffizienter Produkte,
- Ø hinsichtlich der Qualität der Produktnutzung und
- Ø hinsichtlich der Quantität der Produktnutzung.

Mittelbare Wirkungen sind insbesondere denkbar, sofern durch die Verbrauchsbesteuerung eine Nutzungsreduzierung bewirkt wird. Infolgedessen würden Produktanschaffungen für den Konsumenten unrentabler, sodass Konsumformen der Gemeinschaftsnutzung bzw. Nutzungsüberlassung aus ökonomischen Gründen stärker nachgefragt würden.

Geltende Verbrauchsteuern beschränken sich in der Besteuerung vorrangig auf den Energieverbrauch. Eine Ausweitung der umweltspezifischen Verbrauchsteuern auf sämtliche Produkte erscheint wünschenswert.

## 3. Handlungsempfehlungen

Mit einer Besteuerung des Verbrauchs von Primärressourcen könnte die aufgezeigte Wirkung der Verbrauchsteuer auch auf nichtenergiebetriebene Produkte erweitert werden. Eine Ressourcenbesteuerung zielt auf eine Reduzierung der Stoffströme ab.<sup>201</sup> Ressourceneffizi-

---

<sup>198</sup> § 1 Abs. 2 EnergieStG i.V.m. der kombinierten Nomenklatur mit Warenbezeichnung nach dem gemeinsamen Zolltarif (TARIC): [ec.europa.eu/taxation\\_customs/dds2/taric/taric\\_consultation.jsp?Lang=de](http://ec.europa.eu/taxation_customs/dds2/taric/taric_consultation.jsp?Lang=de) (abgerufen am 21.2.2012).

<sup>199</sup> § 9 Abs. 1 StromStG mit weiteren Tatbeständen zur Steuerbefreiung.

<sup>200</sup> BVerfGE 110, 274.

<sup>201</sup> Vgl. *Sanden/Schomerus/Schulze*, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2011, S. 464.

ente Produkte würden durch den Konsumenten, genauso wie gebrauchte Produkte oder Produkte aus wiederverwerteten Rohstoffen (Sekundärressourcen), bevorzugt. Freilich werden detaillierte produktbezogene Erhebungen zum Verbrauch von Primärressourcen regelmäßig sehr zeit- und kostenaufwändig sein können. Im Zusammenhang mit Ökodesign-Durchführungsmaßnahmen<sup>202</sup> sind äußerst umfangreiche, produktbezogene Studien etwa zur Bestimmung der Energieeffizienz, schon heute Teil des Rechtsetzungsverfahrens. Denkbar ist, auf bereits existierende Untersuchungen zum „Product Carbon Footprint“<sup>203</sup> zurückzugreifen, um die insoweit besonders schlecht abschneidenden Produkte einer entsprechenden Steuer zu unterwerfen.

Eine nähere Betrachtung dieses Instruments erfolgt in Teil 2 des Gutachtens.

## H. Strafrecht: Sachbeschädigung

Über das Strafrecht richtet der Staat besonders einschneidend sanktionierte Verhaltensgebote und -verbote an seine Bürger. So werden Sachen und damit auch Konsumgüter durch das Strafrecht vor Beschädigungen und Zerstörungen geschützt. Grundlegendes Regelwerk in diesem Bereich ist das Strafgesetzbuch (StGB)<sup>204</sup>.

Die Strafbarkeit der Sachbeschädigung sanktioniert rechtswidrige Handlungen, die dazu führen, dass Gegenstände gegen den Willen ihres Eigentümers vorsätzlich unbrauchbar gemacht werden.

### I. *Geltende Rechtslage*

Geregelt ist die Sachbeschädigung im 27. Abschnitt des Strafgesetzbuches, §§ 303 bis 305a StGB. Geschütztes Rechtsgut der Sachbeschädigungsdelikte ist das Eigentum. § 303 Abs. 1 StGB erfasst die „klassische“ Sachbeschädigung, nämlich das vorsätzliche und rechtswidrige Beschädigen oder Zerstören einer fremden Sache. § 303 Abs. 2 StGB erfasst das unerlaubte Verändern des äußeren Erscheinungsbilds. Gemäß § 303c StGB handelt es sich dabei um Delikte, die nur bei Vorliegen eines Strafantrags zur Anklage gebracht werden, sofern nicht von Amts wegen ein besonderes öffentliches Interesse an der Strafverfolgung bejaht wird.

Gemäß § 303 Abs. 1 StGB gilt eine Sache, d.h. ein körperlicher Gegenstand, als zerstört, wenn sie ihrer Substanz nach vernichtet oder so wesentlich beschädigt wurde, dass sie für ihren Zweck völlig unbrauchbar wird. Eine Beschädigung liegt vor, wenn die Substanz der Sache nicht unerheblich verletzt wurde.<sup>205</sup> Einen Vermögenswert brauchen die betroffenen Sachen nicht zu haben. Nicht strafbar soll bei alledem die bloße Sachentziehung sein. Auch der bestimmungsgemäße Verbrauch einer Sache ist keine Sachbeschädigung, so ist z.B. das Zusenden von unverlangten Fax-Schreiben keine Beschädigung von Papier und Druckerfarbe des Empfängers.

---

<sup>202</sup> Siehe oben Teil I, A.

<sup>203</sup> Siehe hierzu etwa BMU/UBA/Öko-Institut, Memorandum Product Carbon Footprint, 2009, abrufbar unter: [http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/memorandum\\_pcf\\_lang\\_bf.pdf](http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/memorandum_pcf_lang_bf.pdf) (abgerufen am, 25.2.2012).

<sup>204</sup> Neugefasst durch Bekanntmachung vom 13.11.1998, BGBl. I S. 3322, zuletzt geändert durch Art. 4 Gesetz vom 23.6.2011, BGBl. I 1266.

<sup>205</sup> *Tröndle/Fischer*, StGB, 53. Aufl., § 303 Rn. 6.

## **II. Bedeutung für nachhaltigen Konsum**

§§ 303 ff. StGB knüpfen eine Strafbarkeit an vorsätzliche Eingriffe in die Integrität von körperlichen Gegenständen. Mittelbar bestraft § 303 StGB damit die mutwillige Lebenszyklusverkürzung von Produkten, sodass von der Strafbarkeit der Sachbeschädigung durchaus ein Nachhaltigkeitseffekt ausgeht. Das geschützte Rechtsgut ist indes nicht die Sache an sich bzw. deren Nutzwert, sondern das Eigentum des Betroffenen. Der Eigentümer selbst kann nach geltendem Recht nach Belieben mit seinem Gut verfahren, dieses also auch beschädigen oder zerstören, ohne dass er sich gemäß §§ 303 ff. StGB strafbar macht.

Ein theoretisch denkbarer aber instrumentell nicht ohne weiteres auszugestaltender „absoluter“ Schutz vor Sachbeschädigungen, also z.B. auch der durch den Eigentümer selbst, ist rechtlich nicht ohne weiteres durchsetzbar. Eine derartige Erweiterung des Strafrechts als eine der schärfsten Formen staatlichen Eingriffsrechts wäre ein tiefgreifender Eingriff in die Eigentumsgarantie aus Art. 14 GG. Aufgrund der Intensität dieses Eingriffs erscheint eine verhältnismäßige Rechtfertigung ausgeschlossen.

## **I. Zwischenfazit**

Der vorstehende Überblick zum geltenden Recht lässt erkennen, dass eine Förderung des nachhaltigen Konsums den Konsumenten als Normadressaten bisher weitgehend ausspart. Lediglich punktuell und aus Vorschriften unterschiedlichster Rechtsgebiete lassen sich Regelungen ableiten, die das Konsumverhalten der Verbraucher zur Nachhaltigkeit beeinflussen. Gesetze mit dem Zweck, nachhaltiges Konsumentenverhalten durchzusetzen, lässt das geltende Recht gänzlich vermissen. Wirkt eine bestehende Vorschrift fördernd auf den nachhaltigen Konsum, ist diese Wirkung vielfach mittelbarer Natur. So sind beispielsweise im Zivilrecht Synergien erkennbar zu Vorschriften mit eigentlich verbraucherrechtlichem Hintergrund sowie im Umweltrecht zu Vorschriften der Energie- und Emissionsreduzierung. Ein gesetzgeberisches Konzept zur Steuerung des Konsumenten als Akteur des nachhaltigen Konsums ist im geltenden Recht bisher nicht existent. Vielmehr gesellen sich mittelbar fördernde Vorschriften neben rechtliche Hemmnisse, sodass die Auswirkungen auf die Nachhaltigkeit des Konsumverhaltens eher zufällig erscheinen.

Bestehende Ansätze zur Förderung des nachhaltigen Konsums beschränken sich zurzeit auf Hersteller und Anbieter der Produkte, indem beispielsweise Effizienzwerte für Produkte vorgegeben werden oder eine Kennzeichnung der Produkte vorgeschrieben wird (Umsetzungen der Richtlinie 2009/125/EG zum Ökodesign). Eine umfassende Gesetzgebung zur Förderung des nachhaltigen Konsums sollte insbesondere auch die Konsumenten als zentralen Akteur berücksichtigen. Besonders zur Durchsetzung suffizienter Konsumstrategien ist es notwendig, den Konsumenten als Normadressaten einzubinden. Taugliche Instrumente zur Aktivierung des Konsumenten für den nachhaltigen Konsum werden nachfolgend im Teil 2 des Gutachtens erarbeitet.

## Teil 2:      **Rechtliche Instrumente zur Förderung des nachhaltigen Konsums**

Diesem Gutachten liegt die Hypothese zugrunde, dass eine hohe Nutzungsauslastung und eine lange Nutzungsdauer von Produkten insgesamt nachhaltig wirken.<sup>206</sup> Die Ausschöpfung dieser Nutzungspotentiale kann einerseits durch die Begünstigung nachhaltigen Konsumverhaltens gefördert werden. Andererseits kann dies durch die Benachteiligung nicht-nachhaltigen Konsumverhaltens geschehen.

Eine Begünstigung nachhaltigen Konsumverhaltens kann demnach durch eine Förderung einer hohen Nutzungsauslastung und langen Nutzungsdauer – insbesondere als Alternativen zum Neuproduktkauf – erfolgen. Derartige eigentumsersetzende Nutzungsformen sind z.B. Leihe und Miete sowie gemeinschaftliche Nutzungsformen von Produkten oder der Erwerb von Gebrauchsgütern.<sup>207</sup> Der individuelle Erwerb von Neuprodukten führt in der Regel zu einer geringen Nutzungsauslastung, wenn das Produkt ausschließlich durch den Käufer für eigene Zwecke verwendet wird. Hierdurch vergrößern sich Produkt- und somit auch Stoffströme durch ständiges Hinzutreten neuer Produkte.

Ziel der nachfolgenden Untersuchung ist es, rechtliche Instrumente vorzustellen, die sich unmittelbar an die Konsumenten als wichtige Akteure des nachhaltigen Konsums wenden. Ausgehend von den Analysen des ersten Teils des Gutachtens werden Regulierungsinstrumente des bestehenden Rechts ausgewählt, die als Modelle oder Konzepte für neu zu gestaltende Instrumente zur Steuerung des Konsumentenverhaltens dienen können. Die Auswahl der Instrumente erfolgte in Absprache mit dem Umweltbundesamt. Die Ausgestaltung sollte sich vorrangig auf „harte“ Instrumente, also abgabenrechtliche bzw. ordnungsrechtliche Instrumente konzentrieren. Die Instrumente decken über diese Auswahlkriterien hinaus die verschiedenen Elemente der Nutzungsphase ab. Mit dem Instrument „Besteuerung des Produktkaufs“ wird die Nutzungsentscheidung der Konsumenten zu einer nachhaltigen Ausrichtung beeinflusst und wirkt damit schon zu Beginn der Produktnutzungsphase. Mit der „Privilegierung von Sharing-Produkten“ wird die konkrete Produktnutzung belohnt, sofern diese nachhaltig ausgerichtet ist. „Produktnutzungsverbote“ sorgen dagegen für das Ende der Nutzungsphase von ineffizienten Produkten und das „Pfand auf Elektrogeräte“ schließt Stoffkreisläufe nach Beendigung der Nutzungsphase.

Die ausgewählten Instrumente werden hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit deutschem und europäischem Recht untersucht. Sofern Vollzugsprobleme hinsichtlich der Instrumente absehbar sind, werden diese dargestellt und hierzu Lösungsvorschläge unterbreitet.

### **A. Besteuerung des Produktkaufs**

Durch die Besteuerung von Produktkäufen soll bereits bei der Kaufentscheidung Einfluss auf ein nachhaltiges Nutzungsverhalten des Konsumenten genommen werden. Die gezielte Verteuerung nicht nachhaltig wirkender Nutzungsformen soll die Wahl nachhaltiger Nutzungsformen ökonomisch reizvoller machen und dadurch die Bereitschaft der Konsumenten erhöhen, aus tradierten Konsumgewohnheiten auszubrechen.

---

<sup>206</sup> Vgl. Einführung, C.I.3.

<sup>207</sup> Vgl. dazu Teil 1, C. II. 1.

Als Varianten dieser Produktbesteuerung werden im Folgenden die Mehrwertsteuer, eine Steuer auf den Kauf von Neuprodukten sowie eine Steuer auf Produktressourcen erörtert. Zunächst werden sie in ihrer Eignung zur Förderung des nachhaltigen Konsums eingeschätzt. Anschließend wird die rechtliche Umsetzbarkeit einer „Produktsteuer“ untersucht.

## ***I. Möglichkeiten der Besteuerung***

### **1. Mehrwertsteuerermäßigung**

Der Produktkauf als auch die oben aufgezählten Dienstleistungsalternativen (Leihe, Miete, Leasing)<sup>208</sup> unterliegen bereits der Besteuerung nach dem Umsatzsteuergesetz (UStG). Durch eine Anpassung dieser Besteuerung, beispielsweise durch unterschiedliche Steuersätze für nachhaltige und nicht-nachhaltige Konsumformen (z.B. Neukauf energieintensiver Produkte), ließe sich die gewünschte Privilegierung nachhaltiger Konsumformen (z.B. Kauf von umweltverträglichen Produkten / Gebrauchsgütern) erreichen. Zugleich würden bestehende Besteuerungsstrukturen der Finanzverwaltung genutzt, wodurch eine Umsetzung dieser Privilegierung mit wenig Verwaltungsaufwand verbunden wäre. Der Regelsteuersatz auf Lieferungen und sonstige Leistungen beträgt zurzeit gemäß § 12 Abs. 1 UStG 19 % der Bemessungsgrundlage. Neben diesem Regelsteuersatz ermöglicht das UStG für die in § 12 Abs. 2 UStG aufgeführten Ausnahmen eine ermäßigte Besteuerung in Höhe von sieben Prozent. Eine steuerliche Privilegierung nachhaltiger Konsumformen ließe sich beispielsweise durch eine Erweiterung des § 12 Abs. 2 UStG erreichen, indem Konsumformen, die eine hohe Nutzungsauslastung der Produkte gewährleisten (z.B. Produkt-Sharing), der ermäßigten Besteuerung unterfallen. Fraglich ist, ob diese steuerliche Ermäßigung auch als Preissenkung an den Endverbraucher weitergegeben wird (Preiseffekt).

Dies wird angezweifelt. So kam eine gemeinsame Studie des FiFo Köln, des Copenhagen Economics ApS und des ZEW<sup>209</sup> zu dem Ergebnis, dass der Preiseffekt von der Marktstruktur sowie der Flexibilität der Güter- und Arbeitsmärkte abhängig sei.<sup>210</sup> Der Bundesrechnungshof ist deshalb der Auffassung, dass der ermäßigte Umsatzsteuersatz in seiner Wirkungsweise nicht zielgenau und daher als politisches Steuerungselement wegen der kaum vorhersehbaren Auswirkungen auf das Preisniveau ungeeignet sei.<sup>211</sup>

Unabhängig von der angezweifelten Wirksamkeit einer Umsatzsteuerermäßigung bestehen zurzeit politische Widerstände gegen eine zusätzliche Verkomplizierung des Umsatzsteuersystems. So empfiehlt der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) in seinem Jahresgutachten 2010/11 eine Abschaffung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes und plädiert für die Einführung eines reduzierten aber einheitlichen

---

<sup>208</sup> Teil 1, C.

<sup>209</sup> FiFo Köln/Copenhagen Economics ApS/ZEW, Evaluierung von Steuervergünstigungen, 2009, unter: <http://www.fifo-koeln.org/Projekte/P174.html> (abgerufen am 25.2.2012).

<sup>210</sup> FiFo Köln/Copenhagen Economics ApS/ZEW, a.a.O., S. 341 f.

<sup>211</sup> BRH, Bericht nach § 99 BHO über den ermäßigten Umsatzsteuersatz, 2010, S. 35 f., abrufbar unter: <http://bundesrechnungshof.de/veroeffentlichungen/sonderberichte/erm-umsatzsteuer.pdf> (abgerufen am 25.2.2012).

Steuersatzes.<sup>212</sup> Auch die Europäische Kommission regt aus den genannten Gründen eine Überarbeitung der gemäßigten Mehrwertsteuersätze an.<sup>213</sup>

Abgesehen von diesen ablehnenden Haltungen gegenüber einer ermäßigten Umsatzsteuer ist diese als Instrument zur Förderung eines nachhaltigen Konsums bereits Gegenstand umfangreicher Gutachten.<sup>214</sup> Dabei gelangen zuletzt *Schomerus/Sanden/Schulze* aus wissenschaftlicher Sicht ebenfalls zu dem Befund, dass wegen der mangelnden Durchsetzbarkeit eine weitere Ausdifferenzierung der Mehrwertsteuerermäßigungen nicht weiter verfolgungswürdig sei.<sup>215</sup>

Festzuhalten bleibt daher, dass eine denkbare Mehrwertsteuerermäßigung zur Förderung von nachhaltigen Konsumformen politisch umstritten wäre und überdies ausreichend begutachtet ist, sodass aus diesen Gründen eine Vertiefung des Themas in diesem Kurzgutachten zu keinem neuen Erkenntnisgewinn führen würde und deshalb nachfolgend nicht weiter untersucht wird. Insofern wird von einer verfassungs- und unionsrechtlichen Prüfung (z.B. MwSt.-System-RL) abgesehen.

## 2. Neuproduktsteuer

Ein naheliegendes Instrument zur Erreichung der vorgenannten Ziele könnte ferner eine Steuer sein, die ausschließlich den Kauf neuer Produkte verteuert. Anknüpfungspunkt der Steuer ist die Abgabe des Neuprodukts an den Endverbraucher. Als Neuprodukte sind ausschließlich solche Waren zu verstehen, die erstmalig einer Nutzung durch den Endverbraucher zugänglich gemacht werden. Eine solche Steuer verteuert gezielt den Produktzugang durch Kauf und damit die Zugangsform mit dem geringsten Nachhaltigkeitspotential. Die Beschränkung der Steuer auf neue Produkte würde zudem bezwecken, dass sich der unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten erwünschte Kauf von Gebrauchtprodukten verteuern wird.

Das Instrument der Neuproduktsteuer schließt Zweckverfehlungen nicht gänzlich aus. Problematisch erscheint vor allem eine undifferenzierte Besteuerung sämtlicher Neuprodukte. Eine pauschale Besteuerung von Neuprodukten würde unberücksichtigt lassen, dass mit Neuprodukten nicht zwangsläufig auch Produkt- und Stoffströme vergrößert werden. Zum Beispiel könnte durch diese Neuproduktsteuer der Ersatz von umweltschädlichen Produkten durch umweltverträgliche Alternativen konterkariert werden. So würden von der Neuproduktsteuer beispielsweise auch Produkte erfasst, die zu 100 % aus recycelten Rohstoffen hergestellt wurden. Damit steht das Instrument im Widerspruch mit den Nachhaltigkeitsstrategien der Kreislauf- und Abfallwirtschaft, wonach eine nachhaltige Bewirtschaftung

---

<sup>212</sup> SVR, Chancen für einen stabilen Aufschwung, 2010, Rn. 390. Unter: <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/aktuellesjahrgutachten-2010-110.html> (abgerufen am 25.2.2012).

<sup>213</sup> Grünbuch, KOM(2010) 695, S. 16 f. und Mitteilung der Kommission vom 6.12.2011 zur Zukunft der Mehrwertsteuer, COM (2011) 851.

<sup>214</sup> Vgl. den interdisziplinären Ansatz bei *Bahn-Walkowiak* et al., Differenzierte Mehrwertsteuersätze zur Förderung eines ressourceneffizienteren Konsums, 2010, abrufbar unter: [http://ressourcen.wupperinst.org/downloads/MaRess\\_AP3\\_6.pdf](http://ressourcen.wupperinst.org/downloads/MaRess_AP3_6.pdf) (abgerufen am 25.2.2012) und die rechtswissenschaftliche Auseinandersetzung bei *Schomerus/Sanden/Schulze*, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2011, S. 236 ff. und S. 384 ff.

<sup>215</sup> *Schomerus/Sanden/Schulze*, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2011, S. 387 f.

von Ressourcen in einem Kreislauf der Wiederverwendung und Wiederverwertung vorgesehen ist.

Ferner ist fraglich, wie sich das Instrument der Neuproduktsteuer auf die zukünftige Entwicklung des Gebrauchtmrktes auswirken würde. Eine Verteuerung der Produkte beim Neukauf ist geeignet, die Preisbildung beim späteren Verkauf als Gebrauchtprodukt zu beeinflussen.

Die Frage, inwiefern der Gebrauchtpreis nur durch die Marktfaktoren Angebot und Nachfrage bestimmt wird, oder auch der Neupreis Anteil an der Preisbildung hat, kann rechtswissenschaftlich nicht untersucht werden, sondern bedarf einer ökonomischen Betrachtung.<sup>216</sup>

Aufgrund dieser Nachteile wird die Neuproduktsteuer nachfolgend nicht weiter erörtert.

### 3. Produktressourcensteuer

Ausgehend von den Schwächen (Nichtberücksichtigung der Nachhaltigkeitsstrategien der Kreislaufwirtschaft, möglicherweise Erhöhung des allgemeinen Preisniveaus, undifferenzierte Besteuerung sämtlicher Neuprodukte) einer vorliegend nicht weiter verfolgten Neuproduktsteuer könnte eine Besteuerung auch an die Primärressourcen, die zur Herstellung eines Produkts verwendet wurden, knüpfen. Bemessungsgrundlage für die Steuer sind dabei ausschließlich die zur Herstellung verwendeten Primärressourcen.<sup>217</sup> Primärressourcen sind Werk-, Hilfs- oder Betriebsstoffe, die nicht aus stofflichen Rückständen, sondern aus natürlichen Vorkommen gewonnen wurden.<sup>218</sup> Werden zur Herstellung von Produkten Sekundärrohstoffe verwendet, also Stoffe, die durch Aufbereitungsvorgänge aus stofflichen Rückständen von Produktion und Konsum gewonnen werden (Recycling),<sup>219</sup> so unterliegen sie nicht der Produktressourcensteuer. Entsprechend werden Gebrauchtpwaren von der Produktressourcensteuer nicht erfasst. Die Wiederverwendung eines Produktes intendiert zugleich die Wiederverwendung der im Produkt enthaltenen Ressourcen. Die Produktressourcensteuer betrifft folglich nur Neuprodukte.

Wird die Besteuerung zusätzlich auf Produktkäufe beschränkt, bewirkt sie entsprechend der vorstehenden Neuproduktsteuer eine einseitige Belastung des Kaufs. Nutzungsalternativen wie z.B. die Miete oder die gemeinschaftliche Nutzung von Produkten werden hierdurch für den Konsumenten preislich attraktiver. Auch hat eine Produktressourcensteuer Einfluss auf die Preisbildung neuer Produkte. Produkte aus Sekundärrohstoffen, also Produkte bei deren Herstellung recycelte Materialien wie z.B. Altmetalle verwendet wurden, bleiben von der

---

<sup>216</sup> Es ist denkbar, dass das hier erörterte Instrument zu einer Verteuerung von Neuprodukten führt. Gleichzeitig würden die Nachfrage und damit der Preis für Gebrauchtprodukte steigen. Eine Neuproduktsteuer würde sehr wahrscheinlich das gesamte Preisniveau erhöhen. Allerdings hätte das den Nebeneffekt, dass Produkte länger genutzt werden, da sie besser auf dem Gebrauchtpwarenmarkt verkauft werden können. Zudem könnte dies Suffizienz im Konsum von Produkten fördern, nämlich dann, wenn die Teuerung zu Konsumverzicht führt.

<sup>217</sup> Siehe sogleich unten Teil 2, A.II. „Besteuerungshöhe“.

<sup>218</sup> Gabler Verlag (Herausgeber), Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort: Primärstoff, online unter: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/139374/primaerstoff-v5.html> (abgerufen am 25.2.2012).

<sup>219</sup> Gabler Verlag (Herausgeber), Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort: Sekundärstoff, online unter: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/55443/sekundaerstoff-v5.html> (abgerufen am 25.2.2012).

Ressourcensteuer verschont, sodass sie je nach Höhe des Steuersatzes und dem Preisunterschied zwischen Primär- und Sekundärrohstoffen mit einem preislichen Vorteil am Markt angeboten werden können.

Zusammenfassend verteuert die Produktressourcensteuer somit den Kauf von Neuprodukten, die unter Verwendung von Primärressourcen hergestellt wurden. Hierdurch soll ein preislicher Anreiz geschaffen werden alternative Konsumformen zu nutzen bzw. im Fall eines Produktkaufes auf Gebrauchtwaren oder auf Produkte aus Sekundärrohstoffen auszuweichen.

## **II. Ausgestaltung der Produktressourcensteuer**

Die Produktressourcensteuer sollte in der Art ausgestaltet werden, dass die Konsumenten von der Verteuerung des Kaufs von Produkten, die ganz oder teilweise aus Primärrohstoffen hergestellt wurden, betroffen sind.

In Betracht kommt die Ausgestaltung als **Verbrauchssteuer**. Verbrauchssteuern sind Abgaben, die den Verbrauch oder Gebrauch bestimmter Waren belasten. Die Steuerlast soll hierbei den Verbraucher treffen.<sup>220</sup> Verbrauchssteuern werden üblicherweise indirekt, also beim gewerblichen Anbieter, und nicht direkt beim Verbraucher erhoben.<sup>221</sup> Durch entsprechende Produktkalkulation wird die Steuerlast auf den Endverbraucher umgewälzt. Durch Ausgestaltung der Produktressourcensteuer als Verbrauchssteuer wird regelmäßig der Konsument die Produktverteuerung tragen. Ein weiterer Vorteil der Ausgestaltung der Produktressourcensteuer als indirekte Verbrauchssteuer ist, dass sich die Steuer in das bereits bestehende Steuersystem der Verbrauchssteuern (vgl. Energiesteuer) und insbesondere der Umsatzsteuer einfügt. Eine Erhebung der Produktressourcensteuer als direkte Steuer beim Verbraucher würde zu einer unüberschaubaren Vielzahl von Steuerschuldern führen, sodass eine Erhebung bei den gewerblichen Anbietern für die Steuerverwaltung praktikabler erscheint.

**Besteuerungsgegenstand** der Produktressourcensteuer sind Produkte, die ganz oder anteilig unter Verwendung von Primärrohstoffen hergestellt wurden. Die Besteuerung knüpft an die gewerbliche Abgabe dieser Produkte an Endverbraucher an. Besteuert wird nur die Abgabe auf Grundlage eines Kaufs. Bereits im Verkehr befindliche Produkte (Gebrauchprodukte) werden bei weiteren Erwerbstatbeständen nicht besteuert. Eigentumsersetzende Nutzungsformen, wie z.B. Miete und Leasing sind von der Produktressourcensteuer nicht erfasst.

**Besteuerungstatbestand** ist die gewerbliche Abgabe eines besteuerten Produkts durch einen Unternehmer an einen Käufer (Endverbraucher).

**Steuerschuldner** ist entsprechend dem vorgenannten Besteuerungsgegenstand der Unternehmer, der das Produkt auf Grundlage eines Kaufvertrages an den Endverbraucher abgibt. Steuerschuldner kann somit sowohl ein Händler als auch der Hersteller sein, sofern er seine Produkte unmittelbar an Endverbraucher veräußert. Endverbraucher wiederum ist derjenige, der das Produkt privat oder gewerblich nutzt. Diese Begriffsbestimmung ist also weit zu

---

<sup>220</sup> Heil, Beck'sches Steuer- und Bilanzrechtslexikon, Stichwort: Verbrauchssteuer, Rn. 1, unter: <http://steuern.beck.de/default.aspx?vpath=bibdata%2Flex%2FBESTLEX%2Fcont%2FBESTLEX%2Efile698%2Ehtm> (abgerufen am 25.2.2012).

<sup>221</sup> Heil, a.a.O., ebenda.

verstehen, wie in anderen Rechtsbereichen (z.B. im Lebensmittelrecht)<sup>222</sup> auch, und erfasst nicht nur private Haushaltungen. Insofern kommt ihr auch ein eigenständiger Begriffsgehalt gegenüber § 13 BGB (Definition Verbraucher) zu.

Die **Besteuerungshöhe** wird in Abhängigkeit von den zur Produktion verwendeten Primärrohstoffen bestimmt. Zwei unterschiedliche Ansätze zur Festlegung der Besteuerungshöhe sind überlegenswert:

- ∅ Einerseits könnte den verwendeten Ressourcen jeweils ein produktunabhängiger Wert in x Euro/kg zugewiesen werden. Der Steuerbetrag würde sich dann aus der Wertsumme der verwendeten Primärrohstoffe ergeben. Die Bewertung der verwendeten Rohstoffe könnte nach Kriterien der mittel- bis langfristigen Verfügbarkeit erfolgen, die auch eine Funktion der Umweltverträglichkeit (bei Gewinnung u. Entsorgung) ist.<sup>223</sup>
- ∅ Ein anderer Ansatz geht von einem festen Steuersatz y aus, der sich auf ein Produkt bezieht, das unter 100%iger Verwendung von Primärrohstoffen hergestellt wurde. Die Festlegung des konkret anzuwendenden Steuersatzes bestimmt sich schließlich nach dem prozentualen Anteil der verwendeten Primärrohstoffe im Verhältnis zu den insgesamt verwendeten Rohstoffen. Erfolgt dieses Ins-Verhältnis-Setzen beispielsweise nach Gewichtsanteilen, spiegelt der Steuersatz die Quantität der verwendeten Primärrohstoffe wieder.

Der erste, *qualitative* Ansatz verfolgt primär Ressourcenschutzzwecke, indem er insbesondere die Ausbeutung knapper und umweltrelevanter Ressourcen verteuert. Welche Ressourcen allerdings als knapp bzw. umweltrelevant einzustufen sind, lässt sich oftmals nicht antizipieren. Die Bedeutung einer Ressource, insbesondere deren Nachfrage, ist abhängig vom Verwendungsprofil ebendieser. Das Verwendungsprofil kann sich jedoch im Zuge des technischen Fortschritts wandeln, sodass die zukünftige Knappheit einer Ressource ebenso wenig vorhersagbar ist, wie zukünftige technische Entwicklungen. Beispielhaft ist diesbezüglich auf die sogenannten „Seltenen Erden“ zu verweisen. Die Bedeutung dieser Metalle für heutige Schlüsseltechnologien war vor wenigen Jahrzehnten noch nicht absehbar. Hieran zeigt sich, dass eine nach diesem Ansatz vorzunehmende Bewertung der Ressourcen lediglich auf unsicheren Prognosen beruht. Der zweite, *quantitative* Ansatz betrachtet dagegen die Menge der verwendeten Primärressourcen und zielt somit auf eine Reduzierung der Stoffströme.

An sich ist der qualitative Ansatz als Instrument zur Förderung eines nachhaltigen Konsums vorzugswürdig. Allerdings ist bereits die sachgerechte Auswahl der ihm zugrunde liegenden Kriterien unsicher. Denn die mittel- bis langfristige Verfügbarkeit eines Rohstoffs allein, also die Häufigkeit von Vorkommen in der Erdkruste, ist für sich genommen nicht in jedem Fall ein geeignetes Merkmal zur Bewertung der Knappheit eines Rohstoffs, da diese von weiteren Faktoren wie z.B. Nachfragestrukturen, Substituierbarkeit etc. abhängt.<sup>224</sup> Hier müsste daher aufwendig näher differenziert werden. Im administrativen Vollzug dürfte der qualitati-

---

<sup>222</sup> Vgl. hierzu die Begriffsbestimmung von „Endverbraucher“ in Art. 3 Nr. 18 VO(EG) 178/2002: „Endverbraucher“ bezeichnet demnach den letzten Verbraucher eines Lebensmittels, der das Lebensmittel nicht im Rahmen der Tätigkeit eines Lebensmittelunternehmens verwendet.

<sup>223</sup> Vgl. *Sanden/Schomerus/Schulze*, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2011, S. 441.

<sup>224</sup> Für diesen Hinweis sei Herrn Dipl.-Ing. *Jan Kosmol* (UBA) gedankt.

ve Ansatz daher auf große Schwierigkeiten stoßen. Der quantitative Ansatz hingegen geht von einer leichter handhabbaren Datengrundlage aus und eignet sich daher besser für eine pauschalierende Besteuerung. Denn die Ermittlung der stofflichen Zusammensetzung von vertriebenen Gütern und Waren wird Unternehmen zum Teil heute schon aufgegeben (z.B. §§ 11 ff. Biokraft-NachV zum Nachweis von Biokraftstoffen, für den Lebensmittel- und Futtermittelbereich vgl. die in Art. 18 EG-Verordnung Nr. 178/2002 normierte Pflicht zur *Rückverfolgbarkeit*), zum Teil sind derartige Nachweisverfahren bereits auf freiwilliger Basis implementiert (z.B. das IMDS-System der Automobilindustrie)<sup>225</sup>. Daher wird hier der quantitative Ansatz vorgezogen.

Fraglich ist, ob und welche **Ausnahmen** von der Produktressourcensteuer zu berücksichtigen sind. Für die Festlegung von Ausnahmen sollte der Regelungszweck der Produktressourcensteuer maßgeblich sein. Die Produktressourcensteuer bezweckt die Reduzierung von Stoffströmen. Nutzungsformen, die diesen Zweck unterstützen, sollen daher ausgenommen bleiben. Vielen nachhaltigen Nutzungsformen, wie z.B. der gemeinsamen Produktnutzung (Produkt-Sharing), aber auch der Miete und dem Leasing von Produkten, ist ein Neuproduktkauf vorgelagert. Es entspricht nicht dem Zweck dieses Instruments, nachhaltige Nutzungsformen finanziell zu belasten. Aus diesem Grund sollten Produktkäufe, die der Umsetzung nachhaltiger Nutzungsformen dienen, von der Produktressourcensteuer ausgenommen werden. Die Produktressourcensteuer sollte zudem, ähnlich der Umsatzsteuer, auf Verbraucherrechnungen gesondert ausgewiesen werden. Hierdurch wird der Konsument einerseits mit potentiellen Sparmöglichkeiten konfrontiert, die er mit Nutzung alternativer Konsumformen durch den Wegfall der Steuerbelastung realisieren könnte. Andererseits wird der Verbraucher so mit der Problematik knapper Ressourcen und steigender Stoffströme konfrontiert, sodass er im besten Fall selbstständig sein Konsumverhalten überdenkt.

### **III. Wirkung der Produktressourcensteuer**

In erster Linie soll die Produktressourcensteuer eine Verteuerung des Neuproduktkaufs in Abhängigkeit von den verwendeten Primärrohstoffen bezwecken. Diese Verteuerung könnte den Konsum beeinflussen:

#### **1. Konsumverzicht**

Eine Verteuerung des Produktkaufs führt ggf. zum Konsumverzicht. Die Wahrscheinlichkeit eines Konsumverzichts hängt maßgeblich davon ab, in welcher Höhe die Produktressourcensteuer erhoben wird. Übersteigt die Produktressourcensteuer die finanzielle Leistungsfähigkeit von Konsumenten, bleiben diesen zur Nutzung der gewünschten Produkte lediglich günstigere, alternative Nutzungsformen, wie z.B. die Produktmiete, das Produkt-Sharing oder der Gebrauchtkauf oder Produkte aus Sekundärrohstoffen. Fehlt es nicht nur dem Konsumenten an der notwendigen Flexibilität, auf diese alternativen Nutzungsformen zurückzugreifen,<sup>226</sup> sondern auch am Marktangebot, so verbleibt für diesen lediglich der (unfreiwillige) Konsumverzicht.

---

<sup>225</sup> Näher hierzu unten unter Teil 2, A.VI.

<sup>226</sup> Laut *Umweltbundesamt*, Umweltbewusstsein in Deutschland 2010, S.15 insbesondere Konsumenten des traditionellen und des prekären Gesellschaftsmilieus.

## **2. Ausweichen auf nachhaltige Nutzungsformen**

Durch die einseitige Verteuerung des Neuproduktkaufs in Abhängigkeit von den verwendeten Primärrohstoffen ist ein Ausweichverhalten der Konsumenten auf nicht belastete Konsumformen zu erwarten, insbesondere ist eine erhöhte Nachfrage nach Gebrauchtprodukten wahrscheinlich. Der Bedarf der Konsumenten an der Nutzung neuer Produkte kann steuerlich unbelastet durch Produktvermietung und Produkt-Sharing bedient werden. Durch die Besteuerung des Produktkaufs soll insofern eine verstärkte Nachfrage hinsichtlich dieser Nutzungsmöglichkeiten geschaffen werden. Ob der Markt diese Nachfrage mit einem entsprechenden Angebot bedient, bleibt bei ausschließlicher Umsetzung der Produktressourcensteuer zunächst der Marktentwicklung überlassen. Inwiefern die Angebotsseite zusätzliche Instrumente zur Förderung benötigt, bleibt weiteren Untersuchungen vorbehalten.

## **3. Produkte aus Sekundärrohstoffen**

Da die Erhebung der Produktressourcensteuer auch von der Verwendung primärer Rohstoffe abhängig gemacht wird, besteht für die Konsumenten die weitere Möglichkeit, diese Produktverteuerung zu umgehen, indem sie Produkte erwerben, die unter Verwendung wiederverwerteter Rohstoffe hergestellt wurden. Auch dieses Nutzungsverhalten dient den Zielen der Nachhaltigkeit, da Stoffkreisläufe geschlossen werden und die Wiederverwertung bereits im Verkehr befindlicher Rohstoffe eine zusätzliche Vergrößerung der bestehenden Stoffströme verhindert. Die Nutzung dieser Ausweichmöglichkeit setzt allerdings voraus, dass am Markt entsprechende Produkte aus Sekundärrohstoffen angeboten werden. Ein solches Angebot wird insbesondere von der Höhe der steuerlichen Belastung abhängig sein, die mit Einführung der Produktressourcensteuer einhergeht.

## ***IV. Vollzug der Produktressourcensteuer***

Eine Unterscheidung von Primär- und Sekundärrohstoffen im Endprodukt ist technisch nicht möglich. Hieraus ergibt sich ein zentrales Vollzugsproblem bei der Umsetzung der Produktressourcensteuer. Um Falschdeklarationen seitens der Hersteller bzw. Händler vorzubeugen, muss der Bezug und die Verarbeitung von Sekundärrohstoffen nachgewiesen werden. Ohne diesen Nachweis des Ressourcenbezuges sollten alle verwendeten Rohstoffe als Primärrohstoffe gelten. Der Nachweis ist gegenüber den zuständigen Finanzbehörden zu erbringen.

Als weiteres Vollzugsproblem könnten Kaufverträge und damit die Besteuerung durch Vertragsgestaltung umgangen werden, indem beispielsweise Mietverträge auf Lebenszeit abgeschlossen werden. Es ist allerdings zu erwarten, dass derartige Umgehungen der Besteuerung mangels juristischer Fachkenntnisse i.d.R. nicht durch die breite Masse der Konsumenten genutzt werden. Außerdem könnte die Produktressourcensteuer mit einer Umgehungsklausel versehen werden, die eine Besteuerung auch im Fall einer Umgehungsgestaltung sicherstellt.

Letztlich sind im Vollzug einer nationalen Produktressourcensteuer Probleme bei Sachverhalten mit Auslandsbezug zu erwarten. Dies betrifft insbesondere den Sekundärrohstoffnachweis bei ausländischen Produkten. Hier stößt eine Produktressourcensteuer – wie auch andere Regelungen mit umweltpolitischen Zielsetzungen – an die Grenzen des Territorialprinzips.

## V. *Rechtliche Schranken*

Die Umsetzung der Produktressourcensteuer muss mit den unions- und verfassungsrechtlichen Anforderungen vereinbar sein.

### 1. Vereinbarkeit mit Unionsrecht

#### a) Sekundärrechtliche Anforderungen

Die europäische Richtlinie 2008/118/EG<sup>227</sup> über das allgemeine Verbrauchsteuersystem regelt die allgemeinen Voraussetzungen für den Erlass von Verbrauchsteuern, sodass die Anwendbarkeit dieser Richtlinie in Frage steht. Gemäß Art. 1 Abs. 1 der RL bezieht diese sich ausschließlich auf festgelegte Warengruppen (z.B. Alkohol und Tabak). Darüber hinaus beinhaltet die Richtlinie 2008/118/EG keine abschließende Harmonisierung der Verbrauchsteuern, da gemäß Art. 1 Abs. 3 der Richtlinie den Mitgliedstaaten die Besteuerung weiterer Waren offensteht. Die Richtlinie 2008/118/EG ist vorliegend folglich nicht zu berücksichtigen.

Fraglich ist zudem, ob die Richtlinie 2006/112/EG<sup>228</sup> über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem auf die vorliegende Ausgestaltung der Produktressourcensteuer Anwendung findet. Hierzu müsste die Produktressourcensteuer als Mehrwertsteuer gelten, die nach ständiger Rechtsprechung des EuGH<sup>229</sup> nachfolgende wesentliche Merkmale umfassen muss:

- ∅ Sie hat allgemeine Geltung für alle sich auf Gegenstände und Dienstleistungen beziehenden Geschäfte.
- ∅ Die Festsetzung ihrer Höhe erfolgt proportional zum Preis.
- ∅ Die Erhebung der Steuer erfolgt auf jeder Produktions- und Vertriebsstufe einschließlich der Einzelhandelsstufe.
- ∅ Abzug der Vorsteuer, sodass letztlich die Belastung vom Verbraucher getragen wird.

Die Produktressourcensteuer erfüllt keines der vorgenannten Merkmale. Sie bezieht sich weder auf sämtliche Gegenstände noch auf Dienstleistungen, sondern lediglich auf den Kauf von Produkten, die mit Primärressourcen hergestellt wurden. Die Besteuerungshöhe erfolgt nicht proportional zum Preis, sondern ist abhängig vom Anteil der verwendeten Primärressourcen. Eine Besteuerung erfolgt zudem ausschließlich auf der letzten Handelsstufe. Folglich ist die Produktressourcensteuer nicht als Mehrwertsteuer i.S.d. Richtlinie 2006/112/EG zu sehen. Die Richtlinie findet demnach ebenso keine Anwendung.

#### b) Primärrechtliche Anforderungen

Nachdem das Sekundärrecht einer Produktressourcensteuer nicht entgegensteht, ist zu untersuchen, ob sie mit dem europäischen Primärrecht vereinbar ist.

Die Produktressourcensteuer muss zunächst die steuerrechtlichen Vorgaben des Art. 110 AEUV erfüllen. Art. 110 AEUV stellt die steuerliche Wettbewerbsneutralität innerhalb des europäischen Binnenmarktes sicher, indem ein Diskriminierungsverbot von Waren aus ande-

---

<sup>227</sup> ABI. 2009 Nr. L 9 S. 12, zuletzt geändert durch RL 2010/12/EU vom 16. 2. 2010 (ABI. Nr. L 50 S. 1).

<sup>228</sup> ABI. 2006 Nr. L 347 vom 11.12.2006, S. 1-118.

<sup>229</sup> Vgl. EuGH, Urteil vom 3. 10. 2006 – C-475/03; EuGH, Urt. v. 11. 10. 2007 – C-283/06.

ren Mitgliedstaaten gegenüber inländischen Waren statuiert wird. Mitgliedstaaten ist es demnach verboten, eingeführte Waren mit einer höheren Abgabenlast zu belegen als gleichartige inländische Waren. Grundsätzlich differenziert die Erhebung dieser Steuer nicht zwischen inländischen und nicht-inländischen Produkten. Fraglich ist aber, ob Produkte aus Primärrohstoffen gleichartig sind zu Produkten aus Sekundärrohstoffen. Sollten die Produkte als gleichartig gelten, sind Konstellationen denkbar, dass diese Produkte aufgrund ihrer Ressourcenzusammensetzung ungleich besteuert werden, obwohl sie als gleichartig gelten.<sup>230</sup> Der aktuellen Rechtsprechung des EuGH folgend ist die Bestimmung der Gleichartigkeit aufgrund einer Gesamtbetrachtung aus subjektiven und objektiven Kriterien vorzunehmen.<sup>231</sup> In subjektiver Hinsicht gleichartig sind Waren, wenn sie aus der Sicht der Konsumenten gleiche Eigenschaften haben und denselben Bedürfnissen dienen.<sup>232</sup> Objektive Kriterien für die Gleichartigkeit sind insbesondere, ob es sich um dieselbe „Gattung“ handelt und ob bestimmte Merkmale der Produkte, insbesondere die verwendeten Rohstoffe oder das Herstellungsverfahren, übereinstimmen.<sup>233</sup> In letzterem unterscheiden sich Produkte aus Primärrohstoffen jedoch gerade von Produkten aus Sekundärrohstoffen, so dass eine Gleichartigkeit der Güter ausscheidet.

Die Verwirklichung einer nachhaltigen Entwicklung zählt europarechtlich gemäß Art. 11 AEUV zu den Grundsätzen der europäischen Politik. Die Verwendung von Sekundärstoffen gehört aus dem Blickwinkel dieses Nachhaltigkeitsziels zu den entscheidenden Beurteilungskriterien eines nachhaltigen Umgangs mit Ressourcen. Dieser Zielsetzung Rechnung tragend können Produkte aus Primärrohstoffen und Produkte aus Sekundärrohstoffen somit nicht als gleichartig eingeordnet werden. Ein Verstoß der Produktressourcensteuer gegen Art. 110 AEUV ist folglich nicht anzunehmen.

Es könnte ferner ein Verstoß gegen die Warenverkehrsfreiheit durch die Produktressourcensteuer ausgelöst werden. Die im europäischen Binnenmarkt gemäß Art. 34 AEUV gewährleistete Warenverkehrsfreiheit verpflichtet die Mitgliedstaaten, mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen bzw. Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten zu unterlassen. Bei der Produktressourcensteuer handelt es sich nicht um eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung. Als Maßnahme gleicher Wirkung ist jede Handelsregelung der Mitgliedstaaten anzusehen, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern.<sup>234</sup> Eine Maßnahme gleicher Wirkung kann schon allein deswegen nicht ausgeschlossen werden, da nicht absehbar ist, ob eine gleichmäßige Versorgung der Mitgliedstaaten mit Sekundärressourcen gewährleistet ist. Ein Ungleichgewicht in dieser Hinsicht würde zu tatsächlichen Nachteilen bei der Besteuerung füh-

---

<sup>230</sup> Beispielhaft sei insbesondere die Konstellation genannt, dass ein inländisches Produkt aus Sekundärrohstoffen mit einem wesentlich gleichen Produkt des Binnenmarktes aus Primärrohstoffen verglichen wird. Das inländische Produkt würde nicht besteuert werden, da es aus Sekundärrohstoffen besteht, die Gemeinschaftsware aus Primärrohstoffen würde dagegen besteuert werden. Wären diese Produkte gleichartig i.S.d. Art. 110 AEUV käme diese unterschiedliche Besteuerung einer faktischen Steuerdiskriminierung gleich.

<sup>231</sup> EuGH, Rs. C-367 bis 377/93, Slg. 1995, I-2229, Rn. 27; *Waldhoff*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 110 AEUV Rn. 12.

<sup>232</sup> EuGH Rs. 168/78, Urt. v. 27.2.1980, Slg. 1980, 347.

<sup>233</sup> *Waldhoff*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 110 AEUV Rn. 12; *Seiler*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der europäischen Union, 46. Aufl. 2011, Art. 110 Rn. 28.

<sup>234</sup> Dassonville-Formel, EuGH, Rs. 8/74, Urt. v. 11.7.1974, Slg. 1974, 837.

ren und damit zu einem Handelshemmnis. Wie bereits zu Art. 110 AEUV dargestellt, wirkt die Produktressourcensteuer für inländische und ausländische Produkte unterschiedslos, sodass sie eine nichtdiskriminierende Maßnahme darstellt. Bei unterschiedslos wirkenden Maßnahmen ist gemäß der Keck-Entscheidung des EuGH<sup>235</sup> zwischen produkt- und vertriebsbezogenen Maßnahmen zu unterscheiden, wobei produktbezogene Maßnahmen als Eingriffe rechtfertigungsbedürftig sind. Die Produktressourcensteuer differenziert hinsichtlich der Besteuerung anhand der Ressourcenzusammensetzung der Produkte und wirkt damit produktbezogen. Ein Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit gemäß Art. 34 AEUV ist somit anzunehmen. Dieser könnte nach der „Cassis“-Formel des EuGH<sup>236</sup> gerechtfertigt sein, wenn er notwendig ist, um zwingenden Erfordernissen des Allgemeinwohls gerecht zu werden. Als zwingendes Erfordernis des Gemeinwohls kann insbesondere die ressourcenschützende und nachhaltigkeitsfördernde Wirkung der Produktressourcensteuer angeführt werden.<sup>237</sup> Ressourcenschutz unterfällt nach Art. 191 Abs. 1 AEUV dem Umweltschutz, der gemäß Art. 191 ff. AEUV als eigene europäische Politik eine besondere Bedeutung für das Gemeinwohl zukommt. Hinzukommend hebt Art. 11 AEUV die Wichtigkeit einer nachhaltigen Entwicklung hervor. Im Ergebnis verfolgt die Produktressourcensteuer somit zwingende Erfordernisse des Gemeinwohls, indem sie sowohl dem Ressourcenschutz als auch dem nachhaltigen Konsum dient. Ein Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit nach Art. 34 AEUV könnte demnach – freilich abhängig von der konkreten Regelung – gerechtfertigt werden, sodass eine unionsrechtskonforme Ausgestaltung der Produktressourcensteuer möglich wäre.

## 2. Vereinbarkeit mit Verfassungsrecht

### a) Kompetenzgrundlage

Die Produktressourcensteuer unterliegt als Verbrauchsteuer der konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis des Bundes gemäß Art. 105 Abs. 2 i.V.m. Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG. Art. 105 Abs. 2a GG ist hinsichtlich der Produktressourcensteuer nicht einschlägig, da es sich hierbei nicht um eine örtliche Verbrauchsteuer handelt, denn solche knüpfen an örtliche Begebenheiten sowie an Vorgänge im Gebiet der steuererhebenden Gemeinde an.<sup>238</sup>

### b) Berufsfreiheit, Art. 12 Abs. 1 GG

Art. 12 Abs. 1 GG umfasst als einheitliches Grundrecht der Berufsfreiheit die Wahl des Berufes und des Arbeitsplatzes sowie die Freiheit der Berufsausübung.<sup>239</sup> Durch die Produktressourcensteuer könnten sowohl Händler als auch Hersteller von Produkten, die mit Primärressourcen hergestellt wurden, in ihrer Berufsfreiheit betroffen sein. Die Produktressourcensteuer verteuert diese Produkte, sodass deren Absatz am Markt erschwert wird. Hierdurch entfaltet die Produktressourcensteuer sowohl gegenüber den betroffenen Händlern als auch Herstellern eine berufsregelnde Tendenz, sodass sie als Eingriff in die Berufsfreiheit der Händler und Hersteller gemäß Art. 12 Abs. 1 GG zu werten ist.

---

<sup>235</sup> EuGH Rs. C-267 u. 268/91, Urt. v. 24.11.1993, Slg. 1993, I-6097.

<sup>236</sup> EuGH Rs. 120/78, Urt. v. 20.02.1979, Slg. 1979, 649.

<sup>237</sup> Vgl. dazu Teil 2, I. 3.

<sup>238</sup> *Maunz*, in: *Maunz/Düring*, GG, Art. 105 Rn. 56.

<sup>239</sup> *Ruffert*, in: *Epping/Hillgruber*, Beck'scher Online-Kommentar GG, Art. 12 Rn. 16.

Die Anforderung an eine Rechtfertigung der festgestellten Eingriffe bemisst sich danach, ob die Produktressourcensteuer lediglich in die Berufsausübungsfreiheit der Betroffenen eingreift oder ob darüber hinaus deren Berufswahlfreiheit eingeschränkt wird. Die Berufswahlfreiheit von Produkthändler und -hersteller könnte betroffen sein, wenn der Produktressourcensteuer eine erdrosselnde Wirkung hinsichtlich der betroffenen Berufsbilder zukommt, sodass die Steuer einem faktischen Berufsverbot gleichkommt.<sup>240</sup> Eine erdrosselnde Wirkung geht von einer Steuer insbesondere dann aus, wenn durch die Höhe der Steuer die Erhaltung der Lebensgrundlage des betroffenen Berufstätigen bedroht wird.<sup>241</sup>

Diese Grenze ist bei der Festlegung des konkreten Steuersatzes der Produktressourcensteuer zu beachten. In Ermangelung eines festgelegten Steuersatzes kann die Produktressourcensteuer bezüglich der Eingriffsintensität nicht abschließend bewertet werden. Hierzu müssten die wirtschaftlichen Auswirkungen der Steuer im Einzelfall bekannt sein. Wird der Steuersatz so bemessen, dass es sich um eine Produktressourcensteuer i.S.e. Berufsausübungsregelung ohne Erdrosselungswirkung handelt, so ist der hierdurch ausgelöste Eingriff in die Berufsfreiheit gerechtfertigt, wenn vernünftige Erwägungen des Allgemeinwohls dafür sprechen.<sup>242</sup> Die Förderung des Ressourcenschutzes sowie des nachhaltigen Konsum durch die Produktressourcensteuer rechtfertigen als vernünftige Erwägungen des Allgemeinwohls den dargestellten Eingriff.

Geht von der Produktressourcensteuer dagegen eine erdrosselnde Wirkung hinsichtlich der betroffenen Händler und Hersteller aus, läge hierin eine objektive Berufszulassungsbeschränkung, da der Beruf von niemandem rentabel ausgeübt werden könnte. Objektive Berufszulassungsbeschränkungen rechtfertigen sich ausschließlich zum Schutz überragend wichtiger Gemeinschaftsgüter.<sup>243</sup> Es kann dahingestellt bleiben, ob über Art. 20a GG dieser Eingriff gerechtfertigt werden könnte. Eine Steuer mit erdrosselnder Wirkung im vorliegenden Zusammenhang wäre weder ein erforderlicher noch ein angemessener Eingriff in die Berufsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1 GG und somit unverhältnismäßig.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der bestehende Eingriff in die Berufsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1 GG nicht in jedem Fall gerechtfertigt werden kann. Entscheidend für die Verfassungsmäßigkeit der Produktressourcensteuer ist insofern die konkrete Höhe des Besteuerungssatzes.

### c) Eigentum, Art. 14 Abs. 1 GG

Betrachtet man die Konsumenten als Steuerbelastete der Produktressourcensteuer, so erscheint zunächst ein Eingriff in Art. 14 GG denkbar. Die Produktressourcensteuer knüpft allerdings an den Eigentumserwerb an. Öffentlich-rechtliche Abgaben sind nur dann von Art. 14 GG erfasst, wenn sie an den Bestand einer Eigentümerposition anknüpfen.<sup>244</sup> Da vorliegend der Eigentumserwerb besteuert wird, ist nicht Art. 14 GG sondern Art. 2 Abs. 1 GG einschlägig.

---

<sup>240</sup> BVerfGE 38, 61 (81 ff.); *Scholz*, in: Maunz/Düring, GG, Art. 12 Rn. 427.

<sup>241</sup> Vgl. *Sanden/Schomerus/Schulze*, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2011, S. 443.

<sup>242</sup> BVerfGE 7, 377 (405).

<sup>243</sup> BVerfGE 7, 377 (405).

<sup>244</sup> *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 14 Rn. 32a.

#### d) Privatautonomie, Art. 2 Abs. 1 GG

Der Schutzbereich der allgemeinen Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG umfasst jedes menschliche Verhalten<sup>245</sup> und damit auch den Eigentumserwerb von Produkten, die mit Primärressourcen hergestellt wurden. Durch die Besteuerung dieser Produkte wird der Eigentumserwerb verteuert und somit durch eine staatliche Maßnahme belastet. Der damit vorliegende Eingriff in Art. 2 Abs. 1 GG kann über die Schrankentrias der allgemeinen Handlungsfreiheit gerechtfertigt werden, durch Rechte anderer, die verfassungsmäßige Ordnung sowie durch Sittengesetze.<sup>246</sup> Eine Rechtfertigung ergibt sich vorliegend daraus, dass die Produktressourcensteuer mit ihrer ressourcenschonenden und nachhaltigkeitsfördernden Wirkung dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und damit der Verwirklichung des Art. 20a GG dient. Hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit dieses Eingriffs ist wie bereits zu Art. 12 Abs. 1 GG aufgezeigt bei der konkreten Ausgestaltung der Steuer auf ein angemessenes Verhältnis zwischen der Zweckverwirklichung der Steuer und der Belastung der Adressaten zu achten.

#### e) Finanzverfassungsrecht

Aus finanzverfassungsrechtlicher Sicht ist festzustellen, dass die vorliegende Produktressourcensteuer eine Steuer und keine unzulässige Sonderabgabe ist. Sonderabgaben sind nur in seltenen Ausnahmefällen zulässig<sup>247</sup> und unterscheiden sich von einer Steuer darin, dass Sonderabgaben nur von bestimmten, zu der Erfüllung einer Staatsaufgabe in Beziehung stehenden, Personengruppen erhoben werden und das Aufkommen regelmäßig in einen Sonderfonds außerhalb des Haushaltsplans fließt.<sup>248</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat entsprechend die folgenden Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer Sonderabgabe aufgestellt:<sup>249</sup>

- ∅ durch eine Sonderabgabe dürfte lediglich eine homogene Gruppe belastet werden
- ∅ die belastete Gruppe müsste dem Abgabenzweck evident näher stehen als jede andere Gruppe
- ∅ und die Belastung müsste im Interesse der belasteten Gruppe erfolgen, d.h. sie müsste „gruppennützig“ sein.

Bereits die Tatbestandsvoraussetzungen einer Sonderabgabe werden durch die zugrundeliegende Produktressourcensteuer nicht erfüllt. Die Produktressourcensteuer ist weder auf einen bestimmten Personenkreis beschränkt, noch fließen die Steuerbeträge einem gesonderten Haushaltstopf zu.

#### f) Zwischenergebnis

Hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit der Produktressourcensteuer bestehen zumindest keine grundsätzlichen Bedenken. Die Vereinbarkeit der Produktressourcensteuer mit Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 2 Abs. 1 GG sowie letztlich die Verhältnismäßigkeit der Produktressourcensteuer sind abhängig von der Ausgestaltung der Besteuerungshöhe.

---

<sup>245</sup> Lang, in: Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar GG, Art. 2 Rn. 3.

<sup>246</sup> Lang, in: Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar GG, Art. 2 Rn. 24.

<sup>247</sup> Vgl. BVerfGE 55, 274 (306).

<sup>248</sup> Pahlke, in: Pahlke/Koenig, Abgabenordnung, 2. Auflage 2009, § 3 AO Rn. 35 f.

<sup>249</sup> BVerfGE 55, 274 (306 f.).

### 3. Vereinbarkeit mit WTO-Recht

Welthandelsrechtlich muss die gegenständliche Produktressourcensteuer der Vorschrift des Art. III:2 GATT genügen. Hiernach dürfen eingeführte Waren, wie nach Art. 110 AEUV, keinen höheren steuerlichen Belastungen unterliegen als gleichartige inländische Waren. Auch nach WTO-Recht ist mithin die steuerliche Diskriminierung gleichartiger Produkte untersagt. Gemäß Art. III:2 GATT ist, wie nach Art. 110 AEUV, darauf abzustellen, ob Produkte aus Primärressourcen und Produkte aus Sekundärressourcen als gleichartig zu behandeln sind. Der Inhalt des Begriffs „gleichartig“ weicht zwar im WTO-Recht von dem des Unionsrecht ab – hier wird in der GATT-Schiedsgerichtspraxis abgestellt auf die Kriterien: Zollgruppierung, den Endnutzen und die Präferenzen des Verbrauchers aber auch die physikalischen Eigenschaften einer Ware.<sup>250</sup> Art. III:2 GATT ist allerdings in der systematischen Zusammenschau des WTO-Rechts auszulegen. Die Präambel zum WTO-Abkommen 1994 verpflichtet die Welthandelsorganisation zu einer nachhaltigen Entwicklung. Die Verwendung von Primär- und Sekundärressourcen hat unterschiedliche Auswirkungen auf die wirtschaftliche und eine nachhaltige Entwicklung. Folglich handelt es sich bei Produkten aus Primärressourcen und Produkten aus Sekundärressourcen nicht um gleichartige Produkte i.S.d. Art. III:2 GATT.<sup>251</sup> Eine steuerliche Diskriminierung i.S.d. Art. III:2 GATT ist somit nicht in der Produktressourcensteuer angelegt. Eingeführte Waren und inländische Waren werden demnach unterschiedslos nach den Vorschriften der Produktressourcensteuer besteuert. Auch ist eine faktische Ungleichbehandlung zwischen eingeführten und inländischen Waren nicht ersichtlich. Es liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass ausländische Waren einen höheren Anteil an Primärressourcen aufweisen als inländische Waren. Ein Verstoß gegen die Vorschriften des Welthandelsrechts liegt nicht vor.

### VI. Schwierigkeiten/Grenzen

Die Produktressourcensteuer ist ein ökonomisches Instrument, das sich vorrangig auf monetäre Anreize beschränkt, indem es die herkömmliche Form des Konsums, nämlich den Neuproduktkauf, verteuert und somit im Verhältnis zu nachhaltigeren Konsumformen wirtschaftlich benachteiligt. Aus diesem Grund ist die Wirkungseffektivität dieses Instrumentes grundsätzlich beschränkt. Dem Produktkauf liegen nur in seltenen Fällen ausschließlich rein wirtschaftliche Motive zugrunde. Vielmehr werden mit dem Kauf von Produkten häufig auch psychologische und emotionale Bedürfnisse bedient.<sup>252</sup> Zielt der Konsum nicht auf die Nutzung des Produktes, sondern auf den Besitz ab, weil der Konsum beispielsweise zum Zweck der Belohnung oder der Selbstdarstellung erfolgt, sind wirtschaftliche Argumente in der Regel zweitrangig.

Auch ist die Wirkung dieses Instruments abhängig von dem Kostenanteil, mit dem die eingesetzten Rohstoffe neben Kalkulationsfaktoren wie Lohn-, Energie- und Transportkosten auf den Produktpreis einwirken. Desweiteren ist im Hinblick auf die beabsichtigte Verteuerung

---

<sup>250</sup> Thiedemann, WTO und Umwelt – Die Auslegung des Art. XX GATT in der Praxis der GATT/WTO-Streitbeilegungsorgane, 2005, S. 6.

<sup>251</sup> Vgl. hierzu ausführlich Erdmann et al., Nachhaltige Bestandsbewirtschaftung nicht erneuerbarer knapper Ressourcen, 2004, S. 317 f.

<sup>252</sup> Rabelt/Simon/Weller/Heimerl, nachhaltiger\_nutzen, 2007, S. 150 f.

des Neuproduktekaufs die Wirkung von Preiselastizitäten zu berücksichtigen, auf die der Gesetzgeber keinen Einfluss hat.

Als möglicher Nebeneffekt wäre jedenfalls denkbar, dass eine Primärressourcensteuer internationale Handelsströme umlenkt, indem im Geltungsbereich der Steuer zulasten der übrigen Welt verstärkt Sekundärrohstoffe verwendet werden. Dies ist allerdings zum einen bislang nicht nachgewiesen. Und zum anderen ist es höchst fraglich, ob Hersteller wirklich (teure) gesonderte Produktionsreihen aufnehmen.

Als weiteres mögliches Problem wurde von Teilnehmern des Expertenworkshops insbesondere die Datenlage benannt. Die (roh-)stoffliche Zusammensetzung der Produkte können die Hersteller jedoch durch ein effizientes Lieferkettenmanagement in Erfahrung bringen. Entsprechende Managementsysteme befinden sich bereits in der praktischen Anwendung. In diesem Zusammenhang ist auf das IMDS-System der Automobilindustrie als ein Beispiel für ein standardisiertes Materialdatensystem hinzuweisen.<sup>253</sup> Hierbei handelt es sich Archiv-, Austausch- und Verwaltungssystem auf dessen Basis ein Materialdatenblatt erstellt wird, in dem für das betreffende Bauteil alle verwendeten Werkstoffe und anteiligen Stoffkomponenten benannt sind sowie alle erforderlichen Daten erfasst werden, die für das spätere Recycling des Fahrzeugteils notwendig sind. Weitere Beispiele für eine Selbstverpflichtung zur Datensammlung in Lieferkettensystemen finden sich im Lebensmittelrecht (Stichwort: Qualitätsmanagement in der Lebensmittelindustrie (QM-Normenreihe DIN EN ISO 9000 ff., DIN EN ISO 22000))<sup>254</sup> sowie im Chemikalienrecht im Zusammenhang mit den Vorgaben der REACH-Verordnung (EG) 1907/2006. Gleichwohl wird eine branchenübergreifende Implementierung derartiger Systeme jedoch jedenfalls nicht ohne entsprechend lange Vorlaufzeiten möglich sein. Auch kann eine solche Implementierung – abhängig von der konkreten rechtlichen Ausgestaltung – im Hinblick auf Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse wiederum an unions- und verfassungsrechtliche Grenzen stoßen.

Nicht unerwähnt bleiben darf letztlich die Missbrauchsproblematik – etwa wenn der Besteuerung in der Praxis durch Vertragsgestaltung begegnet wird –, von der aber letztlich kaum eine wirtschaftsrelevante Regelung ausgenommen bleibt. Außerdem könnte diesem Problem durch entsprechende Umgehungsklauseln vorgebeugt werden.

## B. Privilegierung von Sharing-Produkten

Wie bereits dargelegt, wird eigentumsloser Konsum, also die Substitution von Eigentum durch Dienstleistungen,<sup>255</sup> diesem Rechtsgutachten im Anschluss an die sozialwissenschaftliche Forschung als eine Möglichkeit nachhaltigen Konsums zugrunde gelegt.<sup>256</sup> Eigentumsloser Konsum ist bislang noch eher wenig verbreitet. Dies ist nach *Scholl/Bietz/Kristof/Otto/Reisch/Rubik/Süßbauer*<sup>257</sup> auf folgende Ursachen zurückzuführen: Zum einen kann es selbst bei selten genutzten Produkten ein starkes Bedürfnis nach Eigentum bzw. andauerndem Besitz geben, wenn diese als besonders wichtig angesehen werden

---

<sup>253</sup> Für diesen Hinweis sei Herrn Dipl.-Ing. *Jan Kosmol* (UBA) gedankt.

<sup>254</sup> Vgl. m. w. N. *Claußen*, in: Streinz (Hrsg.), *Lebensmittelrechts-Handbuch*, 2011, III. Rn. 300a ff.

<sup>255</sup> *Scholl et al.*, *Maßnahmenvorschläge für eine konsumbezogene Ressourcenpolitik*, 2. Meilensteinbericht, 2010, S. 141.

<sup>256</sup> Einleitung, C.I.2..

<sup>257</sup> *Scholl et al.*, a.a.O., S. 137.

(Güterbesitz als Teil der individuellen Selbstergänzung). Zum anderen sind Produkte Teil von etablierten Konsumpraktiken und damit Gewohnheiten, die sich mitunter nicht leicht verändern lassen. Überdies verbinden viele Konsumenten laut Umfragen mit Formen des eigentumslosen Konsums einen unerwünschten zusätzlichen Zeitaufwand.<sup>258</sup>

Am Beispiel des Produkt-Sharings werden nachfolgend Möglichkeiten aufgezeigt, sowohl den Nutzungszugang als auch die konkrete Benutzung des Sharing-Produkts zu privilegieren, um bestehende Hemmschwellen überwinden zu helfen. Besonders sinnvoll erscheint es, nicht lediglich ökonomische Anreize für die Teilnahme am Sharingkonzept einzuführen, sondern begleitend Instrumente zu schaffen, die die Benutzung der Produkte privilegieren. Für viele Konsumenten wäre die Teilnahme am Produkt-Sharing auch ohne zusätzliche ökonomische Anreize finanziell vorteilhaft – bedeutet Produkt-Sharing für den Nutzer doch den finanziell positiven Wegfall der mit Eigentum verbundenen Anschaffungs- und Unterhaltskosten sowie die Ersparnis der Vorhaltung von Stauraum. Trotzdem ist festzustellen, dass potentiellen Nutzern Nutzungsvorteile, wie z.B. die ständige Verfügbarkeit eigener Produkte, wichtiger sind als finanzielle Vorteile. Aus diesem Grund sollten die strukturellen Nachteile des Produkt-Sharings, nämlich der tatsächlich erhöhte Zeit- und Organisationsaufwand und die beschränkte Verfügbarkeit der Produkte, durch gezielte Privilegierungen bei der Benutzung des Produkts ausgeglichen werden. Privilegierungen gegenüber Nicht-Sharing-Produkten, die während der konkreten Nutzung eines Sharing-Gutes erlebt und damit verbunden werden, haben darüber hinaus den Vorteil, dass Nutzer durch Wahrnehmung der Privilegien fortwährend in ihrer Entscheidung für dieses Nutzungskonzept bestätigt werden. Hierdurch kann gegebenenfalls eine erhöhte Bindung an Sharing-Produkte erreicht werden. Sind diese Nutzungsprivilegien auch für Nichtteilnehmer sicht- bzw. spürbar, besteht die Möglichkeit, dass hierdurch zukünftige Nutzungsentscheidungen zugunsten des Sharing-Konzepts beeinflusst werden, um z.B. von den Privilegien zu profitieren.

Die Einführung von Benutzungsprivilegien bietet sich insbesondere beim Car-Sharing an. Kraftfahrzeuge werden nahezu ausschließlich im Straßenverkehr und damit im öffentlichen Raum benutzt. Sie unterliegen einem engmaschigen Nutzungsregime, beispielsweise durch Verkehrsregelungen der StVO. Mit einer Modifizierung dieser Regelungen sind ausreichend Möglichkeiten gegeben, dem Car-Sharing gegenüber den anderen Verkehrsteilnehmern Vorteile einzuräumen. Infrage kommen beispielsweise Erleichterungen beim Parken der Fahrzeuge und Erleichterungen bei der Teilnahme am fließenden Verkehr. Diese Privilegien wären deutlich sichtbar für alle Verkehrsteilnehmer, so dass sie einen spürbaren Anreiz zur Teilnahme am Car-Sharing darstellen können.

Produkte, die nicht im öffentlichen Raum, sondern vielmehr im privaten Umfeld genutzt werden, unterliegen in ihrer Nutzung keinen spezifischen öffentlich-rechtlichen Beschränkungen. Die Einräumung von Benutzungsprivilegien erscheint damit schwierig. Die Förderung dieser Produkte beschränkt sich folglich auf monetäre, z.B. steuerliche Anreize.<sup>259</sup>

---

<sup>258</sup> Scholl et al., a.a.O., ebenda.

<sup>259</sup> Vgl. hierzu oben Teil 2, A. Besteuerung des Produktkaufs.

## **I. Maßnahmen zur Förderung des Car-Sharings**

Maßnahmen zur Förderung des Car-Sharings mit dem Ziel, breitere Kreise an diese Form der eigentumslosen Mobilität heranzuführen, werden bereits seit einiger Zeit diskutiert.<sup>260</sup> In Betracht kommen einerseits nicht-monetäre straßenverkehrsrechtliche Privilegierungen mit nutzungsphasenbezogenen Erleichterungen, wie z.B. eigene Stellflächen, und steuerliche Vergünstigungen mit einer entsprechenden finanziellen Anreizwirkung andererseits.

### **1. Privilegierung im Straßenverkehr**

#### **a) Parkplatzprivilegierung**

Zur Verbesserung der Parkplatzsituation für Car-Sharing-Teilnehmer bietet sich eine Erweiterung von § 12 StVO an.<sup>261</sup> Den Straßenverkehrsbehörden soll mit Hilfe dieser Erweiterung der StVO ermöglicht werden, besondere Stellflächen für Car-Sharing-Fahrzeuge auszuweisen. Bisher sieht die StVO Sonderstellflächen ausschließlich für Gehbehinderte, Anwohner und Taxen (Verkehrszeichen 229) vor. Werden zusätzliche Stellflächen insbesondere dort geschaffen, wo grundsätzlich Parkplatzmangel herrscht bzw. an Verkehrsknotenpunkten, ist die Wirkung dieses Privilegs auf die anderen Verkehrsteilnehmer besonders effektiv. Durch die zunehmende Nutzung des Car-Sharing könnte die Parkplatzsituation in Großstädten insgesamt verbessert werden. Aktuelle Untersuchungen belegen, dass durch die Nutzung eines Car-Sharing-Fahrzeugs 8 bis zu 15 individuell genutzte Fahrzeuge ersetzt werden.<sup>262</sup> Bedenkt man, dass die Einrichtung eines Parkplatzes etwa 12.500 Euro kostet,<sup>263</sup> so wird deutlich, wie kostensparend dieser Ansatz sein kann. Als ergänzende Maßnahme der zuständigen Kommunen könnten Car-Sharing-Fahrzeuge im Gegenzug generell von Parkplatzgebühren befreit werden. Durch diese Maßnahme könnten die Kommunen zugleich honorieren, dass aufgrund der Beteiligung am Car-Sharing-Konzept auch der Verkehrsraum innerhalb der Kommune entlastet wird, was zu einer Entspannung der Parkplatzsituation und einer Flächensparnis bei den notwendigen Straßen führt.

#### **b) Einrichtung von Sonderfahrspuren**

Als zusätzlicher Anreiz für die Nutzung des Car-Sharings könnte Sharing-Fahrzeugen die Fortbewegung zu Verkehrsstoßzeiten erleichtert werden, indem Sonderfahrspuren des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) zur Benutzung durch Sharing-Fahrzeuge freigegeben werden. In Italien wurde dieses Konzept bereits erfolgreich umgesetzt.<sup>264</sup> Die StVO müsste

---

<sup>260</sup> *Kramer*, Keine Parksonderrecht für Car-Sharing, VD 2000, 49 (50).

<sup>261</sup> Eine Änderung von StVG und StVO waren in einem gescheiterten Gesetzesentwurf des Bundesverkehrsministeriums vorgesehen, vgl. Stellungnahme des Bundesverbandes Carsharing e.V. unter: [http://www.carsharing.de/index.php?option=com\\_content&task=view&id=133&Itemid=93](http://www.carsharing.de/index.php?option=com_content&task=view&id=133&Itemid=93) (abgerufen am 22.2.2012).

<sup>262</sup> Darstellend dazu: Bundesverband Carsharing e.V., Aktueller Stand des Car-Sharing in Europa, S. 72 ff., unter: [http://www.carsharing.de/images/stories/pdf\\_dateien/wp2\\_endbericht\\_deutsch\\_final\\_4.pdf](http://www.carsharing.de/images/stories/pdf_dateien/wp2_endbericht_deutsch_final_4.pdf) (abgerufen am 25.2.2012); *Richter*, Car-Sharing Nachhaltig mobil – eine rechtliche Einordnung, 2007, S. 18.

<sup>263</sup> *Richter*, a.a.O., S. 18.

<sup>264</sup> Bundesverband Carsharing e.V., a.a.O., S. 12 f.

hierzu um das Zusatzzeichen „Car-Sharing-Fahrzeuge frei“ ergänzt werden, das als Zusatzzeichen dem Verkehrszeichen für Bussonderfahrstreifen (Zeichen 245) zuzuordnen ist. Die Frage, wie stark Bussonderfahrspuren bereits frequentiert werden und ob noch Raum für die Zulassung weiterer Nutzer bleibt, ist einzelfallbezogen zu beantworten. Die Entscheidung hat die nach §§ 44 Abs. 1, 45, 47 StVO zur Anordnung von Verkehrszeichen zuständige, durch Landesrecht bestimmte Straßenverkehrsbehörde auf Grundlage der örtlichen Bedürfnisse im Rahmen des ihr zukommenden Ermessens zu treffen.

### c) Gleichstellung mit öffentlichem Nahverkehr

In diesem Zusammenhang ist auch die Einrichtung verkehrsberuhigter Zonen zu erwähnen, die ausschließlich durch den öffentlichen Nahverkehr und von Car-Sharing-Fahrzeugen befahren werden dürften. Auch hier liegt die Entscheidung im Ermessen der nach §§ 44 Abs. 1, 45, 47 StVO zuständigen Straßenverkehrsbehörde.

## 2. Steuerliche Vergünstigungen

Das Energiesteuergesetz kennt zahlreiche Entlastungstatbestände, die entweder zur anteiligen oder vollständigen Vergütung der gezahlten Energiesteuer führen. Als Beispiele für solche Entlastungstatbestände kann § 56 EnergieStG angeführt werden, der den öffentlichen Personennahverkehr von der Energiesteuer befreit. Ebenso existieren Entlastungen für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft gemäß § 57 EnergieStG. Als zusätzlicher monetärer Anreiz zur Nutzung des Car-Sharings könnte ein Entlastungstatbestand für den Kraftstoffverbrauch bei der Nutzung von Sharing-Fahrzeugen dem EnergieStG hinzugefügt werden. Durch Nachweis des Kraftstoffverbrauchs im Zusammenhang mit der Nutzung des Sharing-Fahrzeugs wird den Nutzern dieser Fahrzeuge auf Antrag die gezahlte Energiesteuer ganz bzw. anteilig erstattet.

### *II. Maßnahmen zur Förderung des Produkt-Sharings im privaten Umfeld*

Das Produkt-Sharing im privaten Umfeld beschränkt sich in erster Linie auf Produkte, die mit hohen Anschaffungskosten und geringer Nutzungsintensivität verbunden sind, sodass sich für Konsumenten im Verhältnis zum Nutzungsbedarf eine eigene Anschaffung wirtschaftlich nicht rentiert. Insbesondere Spezialwerkzeuge oder -geräte zur Bewirtschaftung von Haushalt und Garten (z.B. Teppichreinigungsgeräte, Vertikutierer) sind gegenwärtig Objekte des Produkt-Sharings. Nutzungszugang erhalten Konsumenten entweder durch Inanspruchnahme gewerblicher Anbieter oder durch Beteiligung an privaten Nutzergemeinschaften (z.B. gemeinschaftliche Anschaffung von Spezialgeräten in der Nachbarschaft).

Zur Förderung der gemeinschaftlichen Nutzung dieser Produkte bieten sich in erster Linie steuerliche Vergünstigungen an.<sup>265</sup> Von den steuerlichen Vergünstigungen sollten die Nutzer des Produkt-Sharings unmittelbar profitieren, da vorliegend insbesondere eine Aktivierung der Konsumenten bezweckt wird. Die Vergünstigungstatbestände sollten deshalb nicht die Anschaffung des Produktes privilegieren, sondern vielmehr die Benutzung durch den Konsumenten. Denkbare Ansätze stoßen jedoch rasch an Vollzugs- und Nachweisprobleme. Letztlich beschränkt dies Förderungsmöglichkeiten ähnlich den bekannten Entlastungstatbe-

---

<sup>265</sup> Vgl. dazu Teil 2, B.I.2.

ständen nach §§ 56 f. EnergieStG für energiebetriebene Produkte, da deren Benutzung unmittelbar mit (besteuerten) Verbrauchskosten verbunden ist. So könnten kraftstoffbetriebene Sharing-Produkte entsprechend den Erwägungen zum Car-Sharing auf Nachweis durch Steuerentlastungen des EnergieStG gefördert werden, indem die Energiesteuer verwendeter Kraftstoffe rückerstattungsfähig ist – wie jetzt schon z.B. für Landmaschinen.<sup>266</sup> Hinsichtlich strombetriebener Produkte kann die Privilegierung der Produktnutzung durch eine Befreiung von der Stromsteuer umgesetzt werden. Nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 StromStG wird beispielsweise Strom aus erneuerbaren Energieträgern von der Stromsteuer befreit. Die Befreiungstatbestände des StromStG berücksichtigen damit auch Nachhaltigkeitskriterien, was durch eine Förderung des Produkt-Sharings ergänzt würde.

### **III. Kennzeichnung**

Zur Umsetzung der vorgeschlagenen Förderungsmöglichkeiten besteht die Notwendigkeit, Sharing-Produkte in Abgrenzung zu herkömmlich genutzten Produkten eindeutig zu identifizieren. Dies setzt eine Kennzeichnung und Registrierung von Sharing-Produkten voraus. Zur Minimierung des Verwaltungsaufwandes könnte die Anerkennung der Produkte durch Beliehene (z.B. durch den TÜV) erfolgen. Die Kennzeichnung der anerkannten Produkte kann davon abhängig gemacht werden, ob sie in der Öffentlichkeit in Erscheinung treten und dort Privilegien in Anspruch nehmen. Ausschließlich als Car-Sharing-Fahrzeuge genutzte Pkw wären demnach so zu kennzeichnen, dass sie von sämtlichen Verkehrsteilnehmern als solche identifiziert werden können. Eine Ergänzung des Kraftfahrzeugkennzeichens käme hierfür beispielsweise infrage. Strombetriebene Sharing-Produkte könnten ggf. elektronisch gekennzeichnet werden, indem sie z.B. unter Zuhilfenahme eines intelligenten Stromnetzes automatisch als Sharing-Produkte identifiziert werden, sodass für deren Stromverbrauch keine Stromsteuer erhoben wird.

### **IV. Rechtliche Schranken**

#### **1. Vereinbarkeit mit Verfassungsrecht**

Den vorstehend aufgezählten Privilegierungen immanent ist eine Ungleichbehandlung von Sharing-Produkten gegenüber herkömmlich genutzten Produkten. Diese Ungleichbehandlung ist am Maßstab des Art. 3 Abs. 1 GG zu messen. Der Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG beinhaltet nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein Willkürverbot, nach welchem eine Ungleichbehandlung anknüpfend an die festgestellten Unterschiede der Vergleichsgruppen sachlich vertretbar sein muss. Im Kern verbietet Art. 3 Abs. 1 GG, wesentlich Gleiches willkürlich ungleich zu behandeln.<sup>267</sup>

Als Vergleichsgruppen kommen vorliegend Sharing-Produkte und herkömmlich genutzte Produkte in Betracht. Fraglich ist, ob diese Gruppen wesentlich gleich sind. Unter Berücksichtigung des Produkttypus, etwa Auto, bestehen keine Unterschiede zwischen beiden Gruppen. Unterschiede ergeben sich, wenn auf die Nutzungsart und -intensität abgestellt wird. Sharing-Produkte werden durch mehrere Personen genutzt. Aufgrund dessen ist davon aus-

---

<sup>266</sup> Vgl. dazu Teil 2, B.II.2.

<sup>267</sup> BVerfGE 3, 58 (135); 42, 64 (72); 72, 141 (150); 98, 365 (385).

zugehen, dass sie – bei gleichem Ressourceneinsatz für Produktion und Entsorgung – regelmäßig wesentlich intensiver genutzt werden, da sie den Nutzungsbedarf mehrerer Nutzer bedienen.<sup>268</sup> Herkömmlich genutzte Produkte bedienen in der Regel nur den Nutzungsbedarf des Eigentümers. Unter Berücksichtigung der Nutzungsart und -intensität sind Sharing-Produkte nicht wesentlich gleich mit herkömmlich als Eigentum genutzten Produkten.

Wird auf den Produkttypus abgestellt und mithin von einer wesentlichen Gleichheit von Sharing- und herkömmlich genutzten Produkten ausgegangen, ist fraglich, ob die Ungleichbehandlung in Form von Privilegierungen gerechtfertigt werden kann. Die intensivere Nutzung von Sharing-Produkten anstelle von zahlreichen herkömmlich genutzten Produkten führt – jedenfalls im Idealfall – zu einer Reduzierung der benötigten Produkte und damit zu einer Reduzierung der Stoffströme. Produkt-Sharing verspricht damit, den Primärressourcenverbrauch zu reduzieren und zu einer Entlastung der Energie- und Abfallwirtschaft beizutragen. Diese Wirkung steht im Einklang mit den Umweltschutzziele des Art. 20a GG. Freilich kann die Nutzungsintensivierung von Sharing-Produkten auch negative Umwelteffekte erzeugen, etwa wenn ein Sharingkonzept den Nutzungszugang erst ermöglicht und/oder den Wunsch nach Eigentum stimuliert und somit zu Nutzungen führt, die sonst unterblieben wären.<sup>269</sup> Gleichwohl ist davon auszugehen, dass diese Nebenfolgen gegenüber dem Entlastungspotential, das Sharing-Produkte beinhalten, unerheblich sind.

Nach der hier vertretenen Auffassung sind Sharing-Produkte bereits nicht als wesentlich gleich im Vergleich zu herkömmlich als Eigentum genutzte Produkte einzustufen. Selbst wenn eine wesentliche Gleichheit beider Produktgruppen angenommen wird, so ist eine Privilegierung von Sharing-Produkten gegenüber herkömmlich genutzten Produkten aufgrund seiner positiven ökologischen Folgen sachlich gerechtfertigt. Ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG besteht nicht.

## 2. Vereinbarkeit mit Straßenverkehrsrecht

Abgesehen davon, dass Privilegierungen z.T. auf bestehende Rechtsgrundlagen gestützt werden können (vgl. § 45 Abs. 1 b Satz 1 Nr. 2 a StVO für die Parkraumbewirtschaftung)<sup>270</sup> oder es z.T. neuer Rechtsgrundlagen im Straßenverkehrsrecht bedarf, wird vereinzelt die Auffassung vertreten, dass das Straßenverkehrsrecht grundsätzlich privilegienfeindlich sei. Gestützt wird diese u.a. im Zusammenhang mit dem Car-Sharing formulierte Auffassung mit dem Argument des grundgesetzlich garantierten Gemeingebrauchs an öffentlichen Straßen und der Notwendigkeit der Aufrechterhaltung möglichst umfangreicher Verkehrsfunktionen.<sup>271</sup> Das OVG Berlin sieht zwar auch die aus dem Grundgesetz ableitbare grundsätzliche Privilegienfeindlichkeit des Straßenverkehrsrechts. Allerdings gebietet das Verfassungsrecht, das den Gemeingebrauch an öffentlichen Straßen gewährleistet, allein, straßenverkehrs-

---

<sup>268</sup> Empirisch belegt wurde dies von *Hirschl/Konrad/Scholl* am Beispiel des Skiverleihs. Hier soll sich eine um den Faktor 1,7 intensivere Nutzung der verliehenen Ski gegenüber den allein gebrauchten Ski ergeben. Gesehen bei *Scholl et al.*, Maßnahmenvorschläge für eine konsumbezogene Ressourcenpolitik, 2. Meilensteinbericht, 2010, S. 136.

<sup>269</sup> Hierzu näher *Scholl et al.*, a.a.O., S. 141 f.

<sup>270</sup> Vgl. hierzu OVG Berlin, Urt. vom 21.5.2003 - 1 B 1.02, Rn. 13 (JURIS).

<sup>271</sup> *Richter*, Car-Sharing Nachhaltig mobil – eine rechtliche Einordnung, 2007, S. 73 f.; *Kramer*, VD 2000, S. 49 (50).

rechtliche Privilegierungen – wie etwa Parkbevorrechtigungen – auf das notwendige Maß zu beschränken und Missbrauch vorzubeugen. Das hindert nicht, Parkbevorrechtigungen zu erteilen, um den Verzicht auf ein eigenes Auto und den darin liegenden Beitrag zum Umweltschutz zu honorieren.<sup>272</sup>

Insofern kann das Straßenverkehrsrecht – auch unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Vorgaben – nicht als grundsätzlich privilegierungsfeindlich bezeichnet werden. Ökologische Aspekte, die Art. 20a GG Rechnung tragen, können durchaus eine straßenverkehrsrechtliche Privilegierung – sei sie gesetzlicher oder verwaltungsbehördlicher Natur – rechtfertigen.

Insofern steht das Straßenverkehrsrecht den vorstehend unterbreiteten Vorschlägen nicht entgegen.

## V. Schwierigkeiten/Grenzen

Neben den rechtlichen Schranken sind auch in diesem Zusammenhang die außerjuristischen Schwierigkeiten und Grenzen in den Blick zu nehmen, die sich bei einer Förderung des Produkt-Sharing aufwerfen.

Auf dem Expertenworkshop wurde der Einwand erhoben, dass eine an der Nutzung anknüpfende und diese privilegierende Förderung, z.B. steuerliche Vergünstigungen, im Hinblick auf die Zielsetzung eines nachhaltigen Konsums u.U. kontraproduktiv sein kann. Denn gefördert wird dabei der Gebrauch von Produkten, der für sich genommen immer Auswirkungen auf die Umwelt hat. In der Tat sind die Umwelteinwirkungen des eigentumslosen Konsums nicht per se positiv, wie Studien belegen.<sup>273</sup> Denn Produkt-Sharing führt regelmäßig zu einer intensiveren Nutzung und damit zunächst zu intensiveren Umweltauswirkungen.<sup>274</sup> Gleichzeitig hilft Produkt-Sharing jedoch, Produkte zu vermeiden und damit die Umwelt zu schonen. Wie beschrieben, ersetzt die Nutzung eines Car-Sharing-Fahrzeugs 8 bis 15 individuell genutzte Fahrzeuge. Im Rahmen einer Gesamtbilanz ist dabei zu berücksichtigen, dass beispielsweise bei einem Kompaktfahrzeug der Golf-Klasse durchschnittlich  $\frac{1}{4}$  des lebenszyklusbezogenen Energiebedarfs auf Produktion, Wartung, Pflege und Entsorgung fallen,<sup>275</sup> die so eingespart werden könnten.

Bezogen auf das Car-Sharing lassen sich zudem konkrete positive Effekte in der Nutzungsphase feststellen. *Richter* kommt in Bezug auf Car-Sharing zu dem Befund, dass bei Inanspruchnahme eines Car-Sharing-Angebots die im Auto zurückgelegte Jahreskilometerzahl erheblich gegenüber der eines Pkw-Eigentümers nach unten abweicht.<sup>276</sup> Denkbar ist, dass hierzu nicht zuletzt die größere Kostentransparenz beiträgt – der Konsument bekommt bei dem preislich oft zeit- und/oder kilometerbezogenen Dienstleistungskonzept des Car-Sharing vor Augen geführt, wieviel ihn eine Fahrt tatsächlich kostet.

---

<sup>272</sup> OVG Berlin, Urt. vom 21.5.2003 – 1 B 1.02, JURIS, Rn. 20.

<sup>273</sup> *Scholl et al.*, Maßnahmenvorschläge für eine konsumbezogene Ressourcenpolitik, 2. Meilensteinbericht, 2010, S. 141.

<sup>274</sup> *Scholl*, Marketing nachhaltiger Dienstleistungen – Bedingungen der Übernahme und Empfehlungen zur Vermarktung von eigentumsersetzenden Konsumpraktiken, 2009, S. 71 ff.

<sup>275</sup> *Richter*, Car-Sharing Nachhaltig mobil – eine rechtliche Einordnung, 2007, S. 19.

<sup>276</sup> *Richter*, a.a.O., S. 18 f.

Festzuhalten bleibt daher, dass eine pauschale Qualifizierung Eigentum ersetzender Dienstleistungen als per se nachhaltig problematisch ist. Gleichwohl ist das Entlastungspotential des Ansatzes „Nutzen statt Besitzen“ beträchtlich.<sup>277</sup> Die ökologische Vorteilhaftigkeit von Produkt-Sharing muss produktspezifisch erfolgen. Das Car-Sharing verspricht dabei ein förderungswürdiger Bereich zu sein, da es dazu beitragen kann, den Bestand an Pkw zu verringern und die Kilometerleistungen zu senken.

## C. Produktnutzungsverbote

Nutzungsverbote knüpfen an die konkrete Benutzung von Produkten an. Eine Effizienzverbesserung des Konsums durch ein Nutzungsverbot ist bei solchen Produkten zu erreichen, deren Benutzung mit einem hohen Energie- oder Ressourcenverbrauch verbunden ist.

Im geltenden Recht beschränkt die europäische Ökodesignrichtlinie 2009/125/EG<sup>278</sup> den Marktzugang für energiebetriebene und energieverbrauchsrelevante Produkte. Mit Hilfe von Durchführungsmaßnahmen werden produktspezifische Anforderungen an die Energieeffizienz und an das Umweltschutzniveau dieser Produkte aufgestellt, von deren Einhaltung abhängt, ob Produkte in Verkehr gebracht bzw. in Betrieb genommen werden dürfen. Die Ökodesign-Anforderungen haben somit die Wirkung eines Verkehrsverbotes für Produkte, die die aufgestellten Umweltaforderungen nicht erfüllen (vgl. 100 Watt-Glühlampen nach der Durchführungsverordnung (EG) Nr. 244/2009)<sup>279</sup>. Mittels EU-Durchführungsmaßnahmen wird also die Nutzung ineffizienter Produkte verhindert, indem der Marktzugang vereitelt wird. In Deutschland wurde die Ökodesign-RL zunächst durch das Energiebetriebene-Produkte-Gesetz (EBPG) umgesetzt, das Ende 2011 durch das Energieverbrauchsrelevante-Produkte-Gesetz (EVPG) ersetzt wurde. Ähnlich wie die Ökodesign-Richtlinie hält es lediglich einen Rechtsrahmen vor, um die von der Kommission mittels Durchführungsrechtsakten festgelegten Ökodesignanforderungen umsetzen zu können. Konkrete Ökodesign-Anforderungen formuliert das EVPG nicht. Rechtspflichten an das Inverkehrbringen oder die Inbetriebnahme von energieverbrauchsrelevanten Produkten i.S.v. § 1 Abs. 1 S. 1 i.V.m. § 2 Abs. 1 EVPG enthält § 4 Abs. 1 EVPG: Danach sind die aufgrund einer EU-Durchführungsvorschrift festgelegten Ökodesign-Anforderungen zu beachten, eine Konformitätsbewertung durchzuführen und die Produkte mit dem CE-Kennzeichen zu versehen. Fehlt eine entsprechende Durchführungsmaßnahme, entfallen diese Pflichten für die Marktteilnehmer, also etwa für Hersteller, Importeure, Händler und Endnutzer.<sup>280</sup>

Für Produkte, die bereits in den Verkehr gebracht wurden, d.h. für Altgeräte, wird die Nutzung nachträglich nicht beschränkt. Langlebige Produkte können insofern auch Jahre nach Inverkehrbringen – trotz der Nichterfüllung der Ökodesign-Effizienzanforderungen – weiter benutzt werden. Die Ökodesignrichtlinie stellt folglich kein geeignetes Instrument zur Begrenzung und zum Verbot der Nutzung von in den Verkehr gebrachter Produkte dar. Dies folgt nicht zuletzt daraus, dass sich die Durchführungsmaßnahmen zur Konkretisierung der

---

<sup>277</sup> Scholl et al., Maßnahmenvorschläge für eine konsumbezogene Ressourcenpolitik, 2. Meilensteinbericht, 2010, S. 141 f.

<sup>278</sup> ABl. L 285 vom 31.10.2009, S. 10–35

<sup>279</sup> ABl. L 76 vom 24.3.2009, S. 3–16, zuletzt geändert durch VO (EG) Nr. 859/2009 vom 18. September 2009, ABl. L 247 vom 19.9.2009, S. 3–5.

<sup>280</sup> Nusser, ZUR 2010, S. 130, 131 (noch zum EBPG).

Ökodesign-Richtlinie nicht an die Nutzer sondern die Erstinverkehrbringer von Produkten werden.

Ein umfassendes Produktnutzungsverbot würde über das Verbot des Inverkehrbringens von Neu-Produkten hinaus, etwa durch Festlegung bestimmter Anforderungen z.B. an die Energieeffizienz, auch die Nutzung von Alt-Produkten untersagen, die sich bereits im Verkehr und somit im Eigentum von Konsumenten befinden. Das Instrument kann die Nutzung besonders ineffizienter Produkte eindämmen, um hierdurch einen positiven Beitrag zur Effizienzverbesserung des Konsums zu leisten.

### ***I. In Betracht zu ziehende Produkte***

Nutzungsverbote sollten sich als ordnungsrechtliche Ultima Ratio auf einzelne energiebetriebene Produkte fokussieren, die eine hohe nutzungsabhängige Umweltrelevanz besitzen und die vorzugsweise nicht mehr im Einklang mit geltenden Ökodesign-Effizienzanforderungen stehen.

Insbesondere sollten Produkte erfasst werden, die sehr langlebig sind, vom Stand der Technik überholt und im Vergleich zu neuen, gleichartigen Produkten als ineffizient zu klassifizieren sind (z.B. Haushaltsgeräte wie Kühlschränke oder Waschmaschinen). Wie groß das Missverhältnis zwischen der Effizienz der Alt- und der Neugeräte sein muss, sodass aus Gründen der Umweltverträglichkeit die Außerbetriebnahme des Altgerätes anzustreben ist, müsste im jeweils konkreten Fall durch entsprechende Untersuchungen festgestellt werden.

Eine weitere Produktgruppe, die für ein solches Nutzungsverbot in Frage kommt, sind Produkte, die konzeptionell einen hohen Energieverbrauch erfordern und lediglich Komfortbedürfnisse der Konsumenten erfüllen (z.B. gasbefeuerte Heizpilze, elektrische Heizlüfter, Wäschetrockner, beheiztes Wasserbett etc.). Inwieweit derartige Produkte einem Nutzungsverbot unterfallen sollen, ist durch Abwägung zwischen dem gesellschaftlichen und individuellen Nutzen dieser Produkte und deren Energieverbrauch zu ermitteln.

### ***II. Vergleichbare Maßnahmen mit Verbotswirkung***

Bereits im geltenden Recht können Maßnahmen identifiziert werden, die in ihrer Wirkung mit einem Nutzungsverbot für Produkte vergleichbar sind. Häufig sind diese Nutzungsbeschränkungen allerdings räumlich begrenzt. So unterliegt beispielsweise die Nutzung von Kraftfahrzeugen im Straßenverkehr einem öffentlich-rechtlichen Nutzungsregime (StVO, StVZO, StVG etc.), das es ermöglicht, verkehrsberuhigte Zonen einzurichten und damit die Nutzung von Kraftfahrzeugen räumlich zu untersagen. Auch die Nutzung anderer Produkte kann durch die zuständige Verwaltung untersagt werden, sofern die Nutzung im öffentlichen Verkehrsraum stattfindet. Geht diese Nutzung über den Gemeingebrauch der öffentlichen Verkehrsflächen hinaus, bedarf sie einer straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnis, die mit Auflagen auch hinsichtlich der Umwelteigenschaften des Produktes versehen werden kann.

#### **1. Räumlich beschränkte Nutzungsverbote**

Räumlich beschränkte Nutzungsverbote werden auch zur Durchsetzung von Umweltschutzziele erlassen. Prominentes Beispiel für ein solches Nutzungsverbot ist die Einführung der

sogenannten Umweltzone gemäß § 40 Abs. 1 BImSchG. Kraftfahrzeuge, die die Vorgaben der Umweltzone nicht erfüllen, dürfen dort nicht weiter genutzt werden. Ein Verstoß gegen dieses Nutzungsverbot ist bußgeldbewehrt.

Auch straßenrechtlich ist die Möglichkeit eröffnet, die Nutzung ineffizienter bzw. umweltschädlicher Produkte durch Verwaltungsakt zu untersagen. So können Erlaubnisse zur Sondernutzung eines Gehweges als Bewirtungsfläche für Restaurants mit Nebenbestimmungen versehen werden, die eine Nutzung von energieintensiven Heizstrahlern in diesem Bereich untersagen.<sup>281</sup> Diese Form der behördlichen Nutzungsuntersagung von Heizstrahlern im öffentlichen Straßenraum wurde vom VG Berlin als mit dem Straßenrecht vereinbar angesehen.<sup>282</sup>

## 2. Anlagenbezogene Nutzungsverbote

Die Nutzung ineffizienter Produkte zu privaten Zwecken ist im geltenden Recht bisher zumindest nicht ausdrücklich durch Nutzungsverbote sanktioniert. Im anlagenbezogenen Recht finden sich solche Nutzungsverbote in §§ 10 u. 10a EnEV, die Gebäudeeigentümer verpflichten veraltete Heizkessel und, bis zum 31.12.2019, elektrische Speicherheizsysteme außer Betrieb zu nehmen. Die Pflicht gemäß § 10a EnEV bezieht sich auf Wohngebäude mit mehr als fünf Wohneinheiten und Nichtwohngebäude mit einer beheizten Nutzfläche von mehr als 500 m<sup>2</sup>.

Die in §§ 10 und 10a EnEV statuierte Pflicht zur Außerbetriebnahme dieser Heizungssysteme kommt in ihrer Wirkung einem Nutzungsverbot gleich, da hierdurch ein Weiterbetrieb der Heizungsanlage untersagt wird. Laut Gesetzesbegründung verfolgen diese Nutzungsverbote Umweltschutzzwecke, nämlich die Steigerung der Energieeffizienz im Bereich der Heizungssysteme.<sup>283</sup> Sie gehen einher mit der Regelung des § 13 Abs. 2 EnEV, die den Einbau ineffizienter Heizungssysteme allgemein untersagt. Für ein Nutzungsverbot privat genutzter Produkte zum Zweck der Effizienzsteigerung können somit die Vorschriften der §§ 10, 10a EnEV als Vorbild dienen.

## 3. Quasi-Nutzungsverbote durch öffentliches Vergabewesen

Neben den bereits dargestellten Rechten der Verwaltung aus dem Straßenrecht bietet das Vergabewesen eine zusätzliche Möglichkeit für die Verwaltung, die Nutzung ineffizienter Produkte im Einzelfall zu untersagen. Vergibt die Verwaltung öffentliche Aufträge an Dritte, kann die Vergabeentscheidung von festgelegten Vergabekriterien abhängig gemacht werden. Als Zuschlagskriterium ist schon nach geltendem Vergaberecht die Umweltverträglichkeit der angebotenen Leistungsausführung als Vergabekriterium berücksichtigungsfähig (§ 97 Abs. 4 GWB).<sup>284</sup> Unionsrechtlich wird dies bestätigt durch Art. 26 der europäischen

---

<sup>281</sup> Straßenrecht untersteht der Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer. Rechtsgrundlage für die potentielle Nebenbestimmung sind z.B.: § 19 Abs. 1 Nr. 3 HWG; § 11 Abs. 2 BerlStrG; § 18 Abs. 2 BbgStrG; § 18 Abs. 4 BremLStrG; § 21 Abs. 1 StrWG.

<sup>282</sup> VG Berlin, Urt. v. 15.5.2009 – VG 1 A 417.08, ZUR 2009, S. 556 (557).

<sup>283</sup> BR-Drs. 569/08, S. 87 f.

<sup>284</sup> Ausführlich hierzu *Diemon-Wies*, VergabeR 2010, S. 317 ff.

Vergabekoordinierungsrichtlinie 2004/18/EG<sup>285</sup>, wonach als Bedingung für die Ausführung eines Auftrags umweltbezogene Aspekte herangezogen werden können.<sup>286</sup> Folglich ist es auch denkbar, als Vergabekriterium die Verwendung energieeffizienter Produkte vorzusetzen, bzw. die Verwendung bestimmter ineffizienter Geräte (z.B. Laubbläser) auszuschließen. Würden Ausschreibungen zukünftig dieses vorgeschlagene Vergabekriterium berücksichtigen, käme dies zumindest faktisch einem Produktnutzungsverbot für öffentliche Aufträge gleich.

### **III. Vollzugsprobleme**

Hinsichtlich der Einhaltung gesetzlicher Nutzungsverbotes sind erhebliche Vollzugsprobleme zu erwarten, wenn das Verbot sich auf Produkte bezieht, die ausschließlich oder vorrangig im privaten Umfeld genutzt werden (z.B. Haushaltsgeräte). Ein zentrales Problem beim Vollzug der Nutzungsverbote liegt in der mangelnden Kenntnis der Behörden, wo ineffiziente Produkte trotz Verbots weiterhin im Umlauf sind oder genutzt werden. Vergleichbare Vollzugsprobleme treten bei der Umsetzung der EnEV auf. Die Nachrüstpflichten bezüglich veralteter Heizsysteme beziehen sich auf Bestandsgebäude. Ein effektiver Vollzug scheitert bereits an der mangelnden Kenntnis der Behörden, wo derartige Heizsysteme betrieben werden.<sup>287</sup> Zur Abhilfe dieses Vollzugsdefizits werden verpflichtende Stichproben, beispielsweise durch den Bezirksschornsteinfegermeister, als Lösung diskutiert. Für die Durchsetzung eines Produktnutzungsverbotes erscheint dieser Lösungsansatz jedoch nicht zielführend. Heizsysteme sind zumindest in Wohngebäuden üblich, sodass Stichproben sinnvoll erscheinen. Die Ortung ineffizienter Produkte dagegen ist den Behörden vollkommen unbekannt.

Zur Verbesserung der Vollzugssituation sollte zunächst ein Verstoß gegen das Nutzungsverbot als Ordnungswidrigkeit sanktioniert werden, um zumindest durch diese Bußgeldandrohung eine erhöhte Gesetzestreue der betroffenen Konsumenten zu erzielen. Eine behördliche Überprüfung, inwieweit das Nutzungsverbot umgesetzt wird, ist aufgrund fehlender sächlicher und personeller Mittel der Behörden kaum möglich.

Eine Verknüpfung mit weiteren Instrumenten könnte diesem zu erwartenden Vollzugsdefizit entgegenwirken: So könnte man mit dem Nutzungsverbot von als besonders ineffizient und damit ökologisch nachteiligen Produkten zugleich ein Reparaturverbot erlassen, das insbesondere auch an gewerbliche Reparaturdienstleister adressiert werden sollte. Mit der erschwerten Möglichkeit, das ineffiziente Produkt bei Auftreten eines Mangels wieder instand setzen zu lassen, wird so zumindest eine Nutzungsverlängerung dieser Produkte vereitelt.

### **IV. Rechtliche Schranken**

Die rechtliche Durchsetzbarkeit von Produktnutzungsverboten ist sowohl unions- als auch verfassungsrechtlich fraglich. Unionsrechtlich besteht die Gefahr des Verstoßes gegen die Warenverkehrsfreiheit. Verfassungsrechtlich ist ein Nutzungsverbot in der zugrundeliegen-

---

<sup>285</sup> Abl. Nr. L 134 vom 30.04.2004, S. 114 - 240.

<sup>286</sup> Vgl. *Nach*, Vergaberecht kompakt, 4. Aufl. 2008, S. 638 f.

<sup>287</sup> *Weiß/Vogelpohl*, Politische Instrumente zur Erhöhung der energetischen Sanierungsquote bei Eigenheimen, 2010, S. 18 ff. unter: [http://www.enef-haus.de/fileadmin/ENEFH/redaktion/PDF/ENEF-Haus\\_2010\\_Instrumente.pdf](http://www.enef-haus.de/fileadmin/ENEFH/redaktion/PDF/ENEF-Haus_2010_Instrumente.pdf) (abgerufen am 25.2.2012).

den Ausgestaltung insbesondere an der Eigentumsgarantie gemäß Art. 14 Abs. 1 GG zu messen.

## 1. Vereinbarkeit mit Unionsrecht

Ein Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit des europäischen Binnenmarkts bestimmt sich nach der Vorschrift des Art. 34 AEUV. Diese verbietet mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten. Fraglich ist zunächst, ob ein Nutzungsverbot als Einfuhrbeschränkung i.S.d. Art. 34 AEUV zu interpretieren ist. Einfuhrbeschränkungen sind Maßnahmen, mit denen die Einfuhr einer Ware vollständig verboten oder nach Menge, Wert oder Zeitraum begrenzt, also kontingentiert wird.<sup>288</sup> Nutzungsverbote wirken zumindest unmittelbar nicht auf der Handelsebene, sondern auf der Nutzungsebene beschränkend. Das Nutzungsverbot verbietet zwar weder die Einfuhr noch den Handel mit den betroffenen Produkten. Aufgrund des Nutzungsverbots wird die Nachfrage nach den betroffenen Produkten jedoch zum Erliegen gebracht, sodass Nutzungsverbote faktisch-mittelbar einem Herstellungs- und Vermarktungsverbot gleichkommen. Entsprechend der Dassonville-Formel des EuGH<sup>289</sup> sind Nutzungsverbote folglich Maßnahmen gleicher Wirkung i.S.v. Art. 34 AEUV. Werden sie unterschiedslos eingeführt und im Inland hergestellten Produkten auferlegt, so entfalten sie eine nichtdiskriminierende Wirkung. Sie knüpfen an Produkteigenschaften der betroffenen Produkte an, nämlich z.B. deren Energieeffizienz. Es handelt sich mithin um produktbezogene Regelungen. Nach der Keck-Rechtsprechung<sup>290</sup> sind derartige produktbezogene Regelungen rechtfertigungsbedürftig. Nach der „Cassis de Dijon“-Entscheidung des EuGH<sup>291</sup> können unterschiedslos wirkende, also nicht diskriminierende Eingriffe in die Warenverkehrsfreiheit über die Rechtfertigungsgründe des Art. 36 AEUV hinaus durch „zwingende Erfordernisse“ gerechtfertigt werden. Seit der „Dänische Pfandflaschen“-Entscheidung des EuGH<sup>292</sup> ist der Umweltschutz als ein „zwingendes Erfordernis“ i.S.d. „Cassis“-Rechtsprechung anzuerkennen. Die Rechtfertigung von Nutzungsverboten kann somit durch ein bestehendes Umweltschutzerfordernis, beispielsweise zur Verringerung von Treibhausgasemissionen, erfolgen. Schließlich hängt die europarechtliche Rechtmäßigkeit von der Verhältnismäßigkeit der konkreten Verbotsregelung ab. Zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit ist in erster Linie die Auswahl des zu verbotenden Produktes entscheidend. Als Auswahlkriterium für ein Nutzungsverbot sollte die Relevanz des betroffenen Produktes für den Umweltschutz von Erheblichkeit sein. Auch sollten Verbesserungspotentiale z.B. für die Umweltverträglichkeit des Produktes abgeschätzt werden, um die Auswirkungen und damit die Eignung eines Nutzungsverbots beurteilen zu können. Als Vorbild für die Ausgestaltung der Auswahlkriterien kann Art. 15 Abs. 2 Ökodesign-RL 2009/125/EG herangezogen werden, der die Auswahlkriterien zum Erlass einer Durchführungsmaßnahme festlegt.

Den betroffenen Produkteigentümern sollte zudem die Möglichkeit eingeräumt werden, durch Wartung bzw. Modernisierung des betroffenen Produktes das Verbot abzuwenden. Ferner ist das Nutzungsverbot mit einer angemessenen Frist zu versehen, um betroffenen

---

<sup>288</sup> Leible/Streinz, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 34 Rn. 51.

<sup>289</sup> EuGH Rs. 8/74, Urt. v. 11.07.1974, Slg. 1974, 837.

<sup>290</sup> EuGH Rs. C-267 u. 268/91, Urt. v. 24.11.1993, Slg. 1993, I-6097.

<sup>291</sup> EuGH Rs. 120/78, Urt. v. 20.02.1979, Slg. 1979, 649.

<sup>292</sup> EuGH, Rs. 302/86, Urt. v. 20.09.1988, Slg. 1988, 4607.

Eigentümern und ggf. Herstellern ausreichend Zeit für eine Ersatzbeschaffung bzw. Nutzungsänderungen zu geben. In Härtefällen ist eine finanzielle Kompensation für betroffene Eigentümer zu erwägen. Wie bereits bei der Ausgestaltung der Nutzungsverbote erwähnt, sollte sich die Produktauswahl für ein Nutzungsverbot an den bestehenden Durchführungsmaßnahmen zur Umsetzung der Ökodesign-Richtlinie orientieren. Wird die Nutzung von solchen Produkten verboten, die bereits aufgrund ihrer Ineffizienz einem unionsweiten Marktverbot unterliegen, erübrigen sich die vorstehenden Überlegungen zu Verstößen gegen die Warenverkehrsfreiheit.

## 2. Vereinbarkeit mit Verfassungsrecht

Die Einflussnahme der öffentlichen Verwaltung auf die private Nutzung von Produkten wird durch das Eigentumsrecht der Konsumenten stark eingeschränkt. Aufgrund des Gesetzesvorbehalts nach Art. 20 Abs. 3 GG kommt ein Nutzungsverbot für Produkte, die sich im privaten Eigentum befinden, nur auf einer gesetzlichen Grundlage in Betracht.

### a) Kompetenzgrundlage

Der Bund kann seine Gesetzgebungskompetenz auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG i.V.m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG stützen, wenn das Produktverbot eine Maßnahme zur Effizienzsteigerung darstellt und somit dem Klimaschutz dient.<sup>293</sup> Auch ist eine Anknüpfung an Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG denkbar, sofern es sich bei den Produkten um Bedarfsgegenstände handelt. In beiden Fällen muss eine bundeseinheitliche Gesetzgebung den Erforderlichkeitsvoraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG genügen. Eine bundeseinheitliche Handhabung der angestrebten Nutzungsverbote dient der gesamtstaatlichen Rechtseinheit. Föderal unterschiedliche Regelungen für die Nutzung ineffizienter Produkte hätten Rechtsunsicherheiten der Konsumenten zur Folge, ob und wo sie ihr Eigentum innerhalb Deutschlands nutzen dürfen.

### b) Grundrechte (Art. 14 Abs. 1 und 12 Abs. 1 GG)

Ein Nutzungsverbot reguliert den gegenwärtigen und zukünftigen Produktbestand, indem es durch Aussonderung besonders etwa ineffizienter Produkte die Effizienz dieses Produktbestandes verbessert. Ein generelles Produktnutzungsverbot ist verfassungsrechtlich problematisch. Verfassungsrechtliche Schranken sind die Unternehmerfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) und Eigentumsfreiheit (Art. 14 Abs. 1 GG).

Art. 14 GG schützt den Bestand und die Nutzung des Eigentums einschließlich der Veräußerung und Verfügung.<sup>294</sup> Indem ein Nutzungsverbot dem betroffenen Eigentümer eines ineffizienten Produktes die weitere Nutzung dieses Produktes untersagt, greift es in diesen Schutzbereich ein. Art. 14 GG unterscheidet zwischen zwei unterschiedlichen Eingriffsarten. Einerseits die Inhalts- und Schrankenbestimmung i.S.d. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG, worunter generelle und abstrakte Festlegung von Rechten und Pflichten durch den Gesetzgeber hinsichtlich solcher Rechtsgüter fallen, die als Eigentum im Sinne der Verfassung zu verstehen

---

<sup>293</sup> Zur Gesetzgebungskompetenz im Klimaschutzrecht vgl. SRU, Der Umweltschutz in der Föderalismusreform, 2006, S. 9.

<sup>294</sup> BVerfGE 115, 97, 111.

sind.<sup>295</sup> Andererseits die Enteignung i.S.d. Art. 14 Abs. 3 GG, als final und konkret individuelle Entziehung eigentumsrechtlicher Positionen zur Inanspruchnahme für öffentliche Zwecke.<sup>296</sup> Hinsichtlich der Eingriffsqualität durch ein Nutzungsverbot ist somit fraglich, ob das Nutzungsverbot als Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums oder ob es als Enteignung gemäß Art. 14 Abs. 3 GG einzuordnen ist. Enteignungen sind darauf gerichtet, die durch Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG geschützte Rechtsposition vollständig oder teilweise zu entziehen.<sup>297</sup> Bleibt die formale Eigentumsposition durch die zu prüfende Bestimmung unangetastet, weil sie sich auf die Nutzungsmöglichkeit des Eigentums und nicht auf das Eigentumsrecht bezieht, ist hierin eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums zu sehen.<sup>298</sup> Die gegenständlich diskutierten Nutzungsverbote beziehen sich nicht auf die Eigentumsposition der betroffenen Produkte. Die Eigentümer der ineffizienten Produkte bleiben auch nach Inkrafttreten dieser Verbote Eigentümer der betroffenen Produkte. Zweck der Nutzungsverbote ist es vielmehr, die Nutzungsmöglichkeiten der ineffizienten Produkte weitgehend einzuschränken. Sie sind folglich als Inhalts- und Schrankenbestimmungen nach Art. 14 Abs. 1 GG zu klassifizieren.

Eine zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung gemäß § 14 Abs. 1 S. 2 GG muss in einem formell und materiell verfassungsmäßigen Gesetz geregelt werden. Für die materielle Verfassungsmäßigkeit kommt es auf die Einhaltung der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit an.<sup>299</sup> Zunächst stellt sich die Frage, ob Nutzungsverbote erforderlich sind oder durch ein gleich wirksames, milderes Mittel ersetzt werden können. Zahlreiche mildere Mittel, wie räumlich oder zeitlich beschränkte Verbote, beispielsweise eine Aufrüstungspflicht bezüglich ineffizienter Produkte, sind in Betracht zu ziehen. Die Wirkungsintensität eines absoluten Nutzungsverbotes erreicht allerdings keines dieser Mittel, sodass die Erforderlichkeit von Nutzungsverböten gegeben ist. Fraglich ist sodann, ob Nutzungsverbote in der vorliegenden Gestalt angemessen i.S.d. Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sind. Durch das Nutzungsverbot wird den ineffizienten Produkten in der Regel deren einzige sinnvolle Nutzungsmöglichkeit genommen. Kann infolgedessen ein betroffenes Produkt keiner vernünftigen Verwendung mehr zugeführt werden, ist es praktisch auch nicht mehr veräußerbar. Zurück bleibt ein Produkt, das zwar weiterhin im Eigentum einer Privatperson steht, dessen Privatnützigkeit allerdings nahezu vollständig beseitigt ist. Eine derart weitgehende Entkernung der Eigentümerposition führt in der Regel zur Unverhältnismäßigkeit des Eingriffs.<sup>300</sup> Ein verhältnismäßiges Nutzungsverbot erscheint nur möglich, sofern die Folgen dieses Eingriffs weitgehend gemildert werden. So sollte das Nutzungsverbot mit ausreichenden Fristen versehen werden, um den betroffenen Eigentümern ausreichend Zeit für eventuelle Ersatzbeschaffungen zu geben. Die wirtschaftlichen Folgen des Nutzungsverbotes müssen gegebenenfalls kompensiert werden. Auch ist das Nutzungsverbot mit Härtefallregelungen zu versehen, um unbillige Härten zu vermeiden.

Als Vorbild für ein (verfassungskonformes) Produktnutzungsverbot, das den Zugang zum Markt reguliert und die Nutzung besonders unökologischer Produkte verbietet, kann die

---

<sup>295</sup> BVerfGE 52, 1, 27.

<sup>296</sup> BVerfGE 58, 300, 331.

<sup>297</sup> BVerfGE 100, 240 f.

<sup>298</sup> BVerfGE 100, 242; vgl. auch *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 14 Rn. 77a.

<sup>299</sup> BVerfGE 100, 241.

<sup>300</sup> BVerfGE 100, 243; ähnlich *Wendt*, in: *Sachs*, GG, Art. 14 Rn. 157a.

EnEV dienen. § 13 Abs. 2 EnEV verbietet die Neuinstallation und Inbetriebnahme ineffizienter Heizkessel, wodurch die Effizienz zukünftiger Heizsysteme sichergestellt wird. §§ 10 und 10a EnEV regulieren den Bestand der Heizungssysteme, indem es als Nutzungsverbot besonders ineffizienter Heizungssysteme wirkt.

## V. Schwierigkeiten/Grenzen

Neben den bereits behandelten Vollzugsproblemen ist im Zusammenhang mit Produktnutzungsverboten absehbar, dass diese bei den betroffenen Nutzern u.U. auf Akzeptanzprobleme stoßen. Entsprechende Reaktionen waren zuletzt etwa im Zusammenhang mit dem Phasing-Out für Glühlampen zu beobachten, welches dabei den Bestand soweit unberührt lässt und nur das Inverkehrbringen betrifft.<sup>301</sup>

Wie eingangs schon erwähnt, sollten Produktnutzungsverbote als „hartes“ Instrument des Ordnungsrechts – wie schon bislang – nur als Ultima Ratio des Gesetzgebers betrachtet werden und nur unter Berücksichtigung der rechtsstaatlichen Grenzen und der Erfordernisse eines praktikablen Vollzugs rechtlich umgesetzt werden, um einen nachhaltigen Konsum zu fördern.

## D. Pfand auf Elektrogeräte

Unter Pfand als umweltrechtlichem Instrument ist die Hingabe einer Geldsumme durch den Erwerber einer Ware zusätzlich zum Kaufpreis zu verstehen.<sup>302</sup> Hierdurch entsteht ein Erstattungsanspruch des Erwerbers hinsichtlich der Geldsumme, der unter der Bedingung der Rückgabe der gekauften Sache steht.<sup>303</sup> Etabliert haben sich derartige Pfandregelungen zunächst auf freiwilliger Basis im Bereich der Mehrweg-Getränkeverpackungen.<sup>304</sup> Mit dem Zweck, die Kreislaufwirtschaft und vor allem die stoffliche Verwertung von Abfällen zu fördern, wurden bislang gesetzliche Zwangsbepfandungen für Fahrzeugbatterien (§ 10 Abs. 1 BattG) und Einweggetränkeverpackungen (§ 9 VerpackV) statuiert. Beide Regelungen verfolgen unterschiedliche ökologische Zwecke: In der Form eines gesetzlichen Zwangspfandes auf Fahrzeugbatterien gemäß § 10 Abs. 1 BattG soll es eine umweltgefährdende Entsorgung dieses Produktes durch den Verbraucher verhindern.<sup>305</sup> Die Zwangsbepfandung von Einweggetränkeverpackungen gemäß § 9 VerpackV soll dagegen das Einwegsystem gegenüber dem Mehrwegsystem für Verbraucher unattraktiver machen. Durch die Erhebung eines Pfandes wird in erster Linie ein wirtschaftlicher Anreiz für den Erwerber geschaffen, das Pfandgut nach seinem Gebrauch zurückzugeben.<sup>306</sup> Damit setzt Pfand als umweltrechtliches Instrument am Ende der Nutzungsphase an. Mit Abschluss der Nutzungsphase gilt es, den Konsumenten durch geeignete Instrumente zu aktivieren, so dass eine Wiederverwendung oder zumindest eine umweltverträgliche Entsorgung des genutzten Produktes ermöglicht wird. Wesentlicher Vorteil von Pfandsystemen ist, dass sie eine hohe Rücklaufquote gewährleis-

---

<sup>301</sup> Siehe statt vieler den Zwischenruf von *Wegner*, ZUR 2009, S. 169 f.

<sup>302</sup> *Beckmann*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht Band 2, § 24 KrW-/AbfG Rn. 20.

<sup>303</sup> *Konzak* in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK, KrW-/AbfG, § 24 Rn. 11; *Hoffmann* in: Jarass/Ruchay/Weidemann, KrW-/AbfG, § 24 Rn. 24.

<sup>304</sup> *Hoffmann* in: Jarass/Ruchay/Weidemann, KrW-/AbfG, § 24 Rn. 24.

<sup>305</sup> BT-Drs. 13/7578, S. 16.

<sup>306</sup> *Beckmann*, in: Landmann/Rohmer, KrW-/AbfG, § 24 Rn. 20.

ten, da die Aussicht auf die Pfandrückerstattung einen aktivierenden Anreiz für die Rückgabe setzt.<sup>307</sup> Aus diesem Grund ist eine Adaption zur Förderung des nachhaltigen Konsums für solche Produktgruppen besonders vielversprechend, bei denen aus umweltpolitischen Gründen eine Steuerung der Rückführung am Nutzungsende gewollt ist. Für Elektrogeräte gilt dies nach der hier vertretenen Auffassung in besonderem Maße. Elektrogeräte, vor allem aus dem IT- und Telekommunikationsbereich und der Unterhaltungselektronik, unterliegen aufgrund technischer Innovationen im Vergleich zu anderen Konsumgütern, wie z.B. Möbeln oder Textilien, einer beschleunigten Produktalterung, auch durch wechselnde Moden und Erwartungen der Nutzer/-innen.<sup>308</sup> Hieraus folgt das Potential, dass insbesondere Elektrogeräte nach Nutzungsende einer Wiederverwendung als Gebrauchtgerät zugeführt werden können. Elektroaltgeräte stellen überdies wegen der zu entsorgenden großen Menge, der Vielfalt verwendeter Schadstoffe und der davon ausgehenden ökologischen Risiken ein besonders bedeutendes umweltpolitisches Problem dar. Trotz der im Rahmen der Umsetzung der Elektroaltgeräte-Richtlinie 2002/96/EG (sog. WEEE-Richtlinie, nach engl. Waste Electrical and Electronic Equipment)<sup>309</sup> durch das ElektroG 2005 eingeführten kostenlosen Rückgabemöglichkeit für Elektroaltgeräte aus privaten Haushalten kann die Erfassung und Sammlung in diesem Bereich noch weiter gesteigert werden, um so Stoffkreisläufe vermehrt zu schließen und zu verhindern, dass gefährliche Stoffe in die Umwelt gelangen. So ging die Europäische Kommission 2008 ihrem Vorschlag zur Überarbeitung der WEEE-Richtlinie nach einer eingehenden Analyse von folgendem Befund aus: *„Derzeit werden rund 65 % der in Verkehr gebrachten Elektro- und Elektronikgeräte getrennt gesammelt, weniger als die Hälfte ist jedoch Gegenstand einer Behandlung oder Berichterstattung gemäß der Richtlinie. Der Rest wird entweder nicht normgerecht behandelt oder illegal in Drittländer, u.a. Nicht-OECD-Länder ausgeführt.“*<sup>310</sup> Nach der Berichterstattung der Bundesregierung an die Europäische Kommission über die Erfassung, die Wiederverwendung und die Behandlung von Elektroaltgeräten entsprechend der WEEE-Richtlinie aus 2010 für die Jahre 2007 und 2008 wurden im Berichtsjahr 2008 insgesamt 1.883.544 t Elektro- und Elektronikgeräte auf den Markt gebracht, davon 319.983 t IT- und Telekommunikationsgeräte und 392.952 t Geräte der Unterhaltungselektronik. Als Altgeräte eingesammelt wurden aus privaten Haushalten im Sinne von § 3 Abs. 3 ElektroG lediglich 642.287 t insgesamt und 136.952 t IT- und Telekommunikationsgeräte sowie 140.173 t Geräte der Unterhaltungselektronik.<sup>311</sup> Nach dem Befund einer

---

<sup>307</sup> Fischer in: Fluck, KrW-/AbfG, § 6 BattV Rn. 23.

<sup>308</sup> Roßnagel, in: Eifert (Hrsg.), Innovationsverantwortung, 2009, S. 263 (264 f.). Der Beitrag fasst Ergebnisse des interdisziplinären Forschungsprojekts „Ecological Perspectives of Modularisation - Exemplary Studies of an Innovation Pattern (EPerMod)“ der Volkswagenstiftung zum ElektroG im Zusammenhang mit „Innovation in Wirtschaft und Gesellschaft“ zusammen. Siehe auch *Stuiber/Hoffmann*, ZUR 2011, S. 519, die ebenfalls einen Zusammenhang zwischen wachsenden Abfallströmen und immer kürzer werdenden Innovationszyklen im Produktbereich der Elektro- und Elektronikgeräte konstatieren.

<sup>309</sup> Richtlinie 2002/96/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Januar 2003 über Elektro- und Elektronik-Altgeräte (ABl. L 37 v. 13.2.2003, S. 24), zuletzt geändert durch Richtlinie 2008/112/EG (ABl. L 345 v. 23.12.2008, S. 68).

<sup>310</sup> KOM(2008) 810 endg., S. 3. Siehe zu dem Problem der illegalen Verbringung sowie dem damit einhergehenden Rohstoffverlust eindringlich *Smeddinck/Wuttke*, AbfallR 2010, S. 218.

<sup>311</sup> Die Mengenerfassung für den Berichtszeitraum an die Europäische Kommission ist abrufbar unter: [www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/daten\\_elektrogeraete\\_2007\\_2008\\_bf.pdf](http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/daten_elektrogeraete_2007_2008_bf.pdf) (abgerufen am 24.2.2012).

Studie der Volkswagenstiftung erklären sich die Unterschiede zwischen den auf den Markt gebrachten und den eingesammelten Mengen neben der illegalen Abfallverbringung in das Ausland und „zum einen durch das Marktwachstum, zum anderen durch die wenig erfolgreichen Einsammelmaßnahmen“. <sup>312</sup> Defizite in der ordnungsgemäßen, d.h. vom ElektroG vorgegebenen, Erfassung und Sammlung werden gerade bei den (mülltonnengängigen) Elektrokleingeräten vermutet, die demzufolge nach wie vor in nennenswertem Umfang über den Restmüll entsorgt werden. <sup>313</sup> Ursächlich dürfte nicht zuletzt die fehlende Bereitschaft von Verbrauchern sein, die Rückgabe von Altgeräten zu intensivieren. <sup>314</sup> In diesem Zusammenhang wird in der Literatur bereits über die Einführung entsprechender ökonomischer Anreize wie eines Pfandes diskutiert. <sup>315</sup>

## ***I. Bisherige Erfahrungen***

Erfahrungen mit einem gesetzlichen Zwangspfand auf bestimmte Elektrogeräte wurden bereits in Österreich bis zur Umsetzung der WEEE-Richtlinie im Jahr 2005 gesammelt. Auf Grundlage des österreichischen Abfallwirtschaftsgesetzes wurden Verordnungen <sup>316</sup> erlassen, die zum einen bestimmte Lampentypen (insbesondere Dampf- und Leuchtstofflampen) zum anderen Kühlgeräte (Kühl-, Gefrierschränke und Klimageräte) mit einem Pfand in Höhe von 10 Schilling (Lampen) bzw. 1.000 Schilling (Kühlgeräte) belegten. Zur Erhebung des Pfandes waren Händler verpflichtet, die die Produkte an Letztverbraucher abgaben. Diese Händler waren durch die Verordnungen auch zur Rücknahme der vertriebenen Produkte verpflichtet. Die Erstattung der Pfandbeträge erfolgte bei Rückgabe der Altgeräte. Zur Identifikation pfandbehafteter Produkte wurden diese durch eine dauerhafte Kennzeichnung mit dem Wort „Pfand“ markiert, alternativ wurden beim Verkauf Pfandmarken ausgegeben. Mit Inkrafttreten der österreichischen Elektroaltgeräte-Verordnung <sup>317</sup> zum 13.08.2005 gilt in Österreich eine allgemeine Rücknahmepflicht für Elektroaltgeräte entsprechend der WEEE-Richtlinie. Die genannten Pfandregelungen wurden durch die Elektroaltgeräte-Verordnung abgelöst. Zweck dieser Pfandregelungen war es, die Vertreiber der betroffenen Produkte zur Einrichtung eines flächendeckenden Entsorgungssystems zu motivieren. Im Fall einer Beteiligung verringerte sich der Pfandbetrag auf einen wesentlich geringeren Entsorgungsbeitrag der durch potentielle Konsumenten zu entrichten war. Ein Pfandsystem vor identischem Hintergrund führte Italien im Jahr 1997 ein. <sup>318</sup> Danach wurden 10% des Verkaufswertes der betroffenen Geräte als Pfand erhoben, sofern die Hersteller kein Rücknahmesystem für ent-

---

<sup>312</sup> *Roßnagel*, a.a.O., S. 263 (265 f.). Zustimmung *Smeddinck/Wuttke*, AbfallR 2010, S. 218 (227).

<sup>313</sup> Vgl. den Befund von *Siederer/Thärichen*, AbfallR 2011, S. 72: „Entgegen der Pflicht zur getrennten Erfassung werden diese weiterhin in relevantem Umfang über den Restmüll entsorgt.“

<sup>314</sup> *Fehling*, NuR 2010, S. 323 (329).

<sup>315</sup> *Fehling*, NuR 2010, S. 323 (329).

<sup>316</sup> 408. Verordnung des Bundesministers für Umwelt, Jugend und Familie über die Rücknahme von Kühlgeräten, in Bundesgesetzblatt Österreich 1992, S. 1671; 512. Verordnung des Bundesministers für Umwelt, Jugend und Familie vom 19. Juli 1990 über die Kennzeichnung, Rücknahme und Pfanderhebung von bestimmten Lampen, in Bundesgesetzblatt Österreich 1990, S. 3333.

<sup>317</sup> Elektroaltgeräteverordnung (EAG-VO), Rechtsakt: Verordnung, Nummer: II Nr. 121/2005; Amtsblatt: Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich (BGBl.), Nummer: II Nr. 121/2005, Datum der Veröffentlichung: 29/04/2005, Inkrafttreten: 30/04/2005.

<sup>318</sup> Darstellung in: *Fischer*, Strategien im Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht, S.202.

sprechende Altgeräte aufgebaut hatten. Zu den betroffenen Gerätegruppen gehörten insbesondere Kühlgeräte, Waschmaschinen, Fernseher und Computer.

Aus dem Umgang mit den vorstehenden Pfandsystemen kristallisierten sich folgende Problemfelder heraus. Die Befandung besonders langlebiger Elektrogeräte, z.B. die von Kühlgeräten, führte nur zu einer mäßigen Aktivierung der Konsumenten. So wurden nach Abschaffung des Pfandsystems in Österreich durch die Konsumenten lediglich 20% der noch ausstehenden Pfandbeträge zurückgefordert, und dass obwohl die Erstattung auch ohne Rückgabe der bepfandeten Kühlgeräte erfolgte.<sup>319</sup> Dieses Verhalten der Konsumenten lässt vermuten, dass die Aussicht auf eine Erstattung von Pfandbeträgen – freilich abhängig von deren Höhe – nur zu einer geringen Aktivierung des Verbrauchers führt. Die Handhabung eines Pfandsystems über langlebige Produkte führte außerdem dazu, dass das erhobene Produktpfand mit zeitlichem Fortschreiten aus dem Bewusstsein der Verbraucher verdrängt wurde. Pfandmarken gingen infolgedessen verloren, sodass die Rückerstattung des Pfandes nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen möglich war.<sup>320</sup> Die Verwendung der erwirtschafteten Zinsen durch die Verwaltung der langfristigen Pfandbeträge wurde zudem in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert.<sup>321</sup>

## II. Pfandregelung für Elektrogeräte

In der rechtswissenschaftlichen Literatur hat sich zu dem Vorschlag eines Pfandes bei Kauf von Elektrogeräten bereits *Fehling* in einem grundlegenden Beitrag zu den Defiziten des ElektroG bekannt.<sup>322</sup> Er zieht ein solches dem alternativ denkbaren Entgelt zur Aktivierung der Besitzer/-innen von Altgeräten für die Abgabe gut erhaltener Altgeräte an den Sammelstellen durch die Kommunen aus Kostengründen vor und kommt zu dem Schluss: „*Der Betrag müsste freilich so hoch sein, dass sich dafür der Aufwand der Abgabe bei der kommunalen Sammelstelle wirklich lohnt.*“<sup>323</sup> *Fehling* zielt also mit seinem Vorschlag insbesondere auf einen Anreiz zur Rückführung gut erhaltener Altgeräte ab, um so zu vermeiden, dass – vermeintlich wertlose – Altgeräte beschädigt oder gänzlich zerstört werden.

Vorgeschlagen wird im Anschluss daran die Aufnahme einer Pfandregelung für bestimmte Elektrogeräte in das ElektroG. Gedacht wird hier vorrangig an kleine Elektrogeräte der Gerätekategorien IT- und Telekommunikations- sowie Unterhaltungselektronik gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 und 4 ElektroG. Das angestrebte Produktpfand verfolgt den Zweck, dass der Konsument auch nach Beendigung seiner Nutzungsphase einen nachhaltigen Lebenszyklus(abschluss) des Produktes ermöglicht. Hierzu ist eine Aktivierung des Konsumenten erforderlich, obwohl dieser sein Nutzungsinteresse an dem gebrauchten Elektrogerät bereits verloren hat, z.B. weil es seinen Anforderungen in technischer Hinsicht nicht mehr genügt. Das Pfand soll vorrangig den dafür notwendigen Anreiz schaffen, dass der Konsument das Ge-

---

<sup>319</sup> *Müller*, in: Wiener Zeitung.at vom 27.09.2009, „In Pickerl-Stiftung liegen Millionen“, abrufbar unter: [http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/wirtschaft/international/232793\\_In-Pickerl-Stiftung-liegen-Millionen.html](http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/wirtschaft/international/232793_In-Pickerl-Stiftung-liegen-Millionen.html) (abgerufen am 25.2.2012).

<sup>320</sup> Vgl. *Müller*, a.a.O.

<sup>321</sup> Darstellend: Arbeiterkammer Wien, „Kühlschranksickerl - So wird zurückgezahlt“, abrufbar unter: <http://wien.arbeiterkammer.at/online/page.php?P=67&IP=48870> (abgerufen am 25.2.2012).

<sup>322</sup> *Fehling*, NuR 2010, S. 323 (329).

<sup>323</sup> *Fehling*, NuR 2010, S. 323 (329).

brauchtprodukt dem Wirtschafts- und Stoffkreislauf wieder zuführt. Der Konsument muss folglich durch einen Pfandbetrag belastet werden, der erst mit Rückgabe des Produktes wieder erstattet wird. Hinsichtlich der Wirkung des Pfandes ist der Konsument somit Adressat des gegenständlichen Instruments. Für die Erhebung des Pfandbetrages bietet sich die Verpflichtung des gewerblichen Handels, also der Vertreiber, an. Das Produktpfand knüpft an den Erwerb von Elektrogeräten an, sodass aus Praktikabilitätsgründen die Erhebung des Pfandes zusammen mit dem Erwerbsvorgang ratsam erscheint.

Voraussetzung für die Erhebung des Pfandes ist der gewerbliche Verkauf des Elektrogerätes an einen Letztverbraucher. Die Übertragung des Eigentums am Elektrogerät an den Konsumenten führt dazu, dass dem Konsumenten die zeitlich unbeschränkte Verfügungsmacht über das erworbene Gerät zusteht. Der bloße Besitz des Gerätes ist in der Regel nicht mit weiteren Kosten verbunden, sodass für den Konsumenten kein Anreiz besteht, das erworbene Eigentum aufzugeben. Hierin unterscheidet sich der Kauf im Wesentlichen von Nutzungsformen wie Miete oder Leasing, die dem Konsumenten nicht das Eigentum am Elektrogerät übertragen, sondern dessen Nutzung erlauben. Sie sind regelmäßig mit laufenden Kosten, beispielsweise der monatlichen Miete, verbunden, sodass der bloße Besitz des Gerätes unabhängig von dessen Nutzung Kosten verursacht. Der Konsument hat folglich ein wirtschaftliches Interesse daran, gemietete Geräte an den Vermieter zurückzugeben, wenn kein weiterer Nutzungsbedarf besteht. Eine Befandung vermieteter Elektrogeräte ist folglich nicht notwendig.

Die Höhe des zu erhebenden Pfandes sollte sich am Verkaufspreis des Elektrogerätes orientieren, um sicherzustellen, dass das Pfand im Verhältnis zum Wert bzw. Restwert des Gerätes eine signifikante Größe darstellt. Entsprechend dem italienischen Pfandmodell sollte das Pfand mindestens 10 % des Verkaufswertes betragen.

Um die reibungslose Rückerstattung der Pfandbeträge zu ermöglichen, sollten entgegen der geltenden Regelung des § 9 Abs. 7 ElektroG auch die Vertreiber von Elektrogeräten zur Rücknahme von Altgeräten *verpflichtet* werden. Hierzu bietet die Novelle der WEEE-Richtlinie<sup>324</sup> eine rechtliche Grundlage. Auf das Europäische Parlament geht die Initiative zurück, dass Vertreiber zukünftig geeignete Sammelsysteme für sehr kleine Altgeräte einrichten sollen (Art. 5 Abs. 2 lit. c der neuen WEEE-Richtlinie).<sup>325</sup> Zur Pfanderstattung sind sämtliche Vertreiber zu verpflichten, die Elektrogeräte an Endnutzer abgeben, unabhängig davon, ob sie das konkrete Elektroaltgerät in Verkehr gebracht haben. Denkbar ist die Ausgabe von Pfandmarken, wie sie in § 10 Abs. 1 Satz 3 BattG für Fahrzeugbatterien vorgesehen ist. Das Pfand sollte, angelehnt an die Regelung in § 10 Abs. 1 BattG,<sup>326</sup> als sog. Einphasen-Pfand statuiert werden, so dass die Pfandpflicht nur im Verhältnis zwischen Vertreiber und Endverbraucher, nicht aber auch zwischen den vorgelagerten Wirtschaftsstufen besteht. Für die Verwaltung der Pfandgelder erscheint die Einrichtung einer Clearingstelle notwendig. Diese würde zunächst die von den Vertreibern erhobenen Pfanderträge einziehen, ausgezahlte Pfandbeträge würden von dieser erstattet. Privatwirtschaftlich organisierte Vorbilder mit einem entsprechenden Leistungsangebot existieren bereits für die Bereiche Getränke-

---

<sup>324</sup> Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 19. Januar 2012 zu dem Standpunkt des Rates in erster Lesung im Hinblick auf den Erlass der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Elektro- und Elektronik-Altgeräte (Neufassung) – PE 479.892 S. 11 ff.

<sup>325</sup> Näher: *Schoppen/Grunow*, AbfallR 2012, S. 50 (54).

<sup>326</sup> *Fischer* in: *Fluck, KrW-/AbfG*, § 6 BattV Rn. 24.

verpackungen<sup>327</sup> und Fahrzeugbatterien<sup>328</sup>. Dem sollte gegenüber der Verwaltung der Pfandgebühren durch eine staatliche Stelle auch hier der Vorzug gegeben werden. Zur Absicherung des Pfandaufkommens vor Insolvenz sollte das Clearingsystem jedenfalls unter staatliche Kontrolle gestellt werden. Erwirtschaftete Zinsen aus dem Pfandaufkommen dienen dabei der Finanzierung dieses Clearing-Systems, so dass der entstehende Verwaltungsaufwand kostenneutral gehalten werden sollte. Die Rückerstattung des Pfandes erfolgt dagegen zinslos. Eine Verzinsung der Pfandgelder widerspricht dem Zweck des gegenständlichen Instrumentes. Konsumenten sollen zur zeitnahen Rückgabe nicht genutzter Elektrogeräte aktiviert werden, sodass das weitere Zurückhalten dieser Geräte nicht durch Zahlung von Zinsen honoriert werden darf. Entsprechend § 10 Abs. 1 S. 3 BattG sollte zudem dem Verreiber die Möglichkeit eröffnet werden, durch die Ausgabe von Pfandmarken seine Pfanderstattungspflicht zu beschränken.

Die vorstehenden Ausführungen lassen sich in folgendem Regelungsvorschlag für einen neuen § 10a ElektroG zusammenfassen:

### **§ 10a Pfandpflicht für Elektrogeräte**

*Vertreiber, die Elektrogeräte an Endnutzer abgeben, sind verpflichtet, je Elektrogerät ein Pfand in Höhe von 10 % des Verkaufspreises einschließlich Umsatzsteuer, mindestens aber 7.50 Euro, zu erheben. Das Pfand ist bei Rückgabe eines Elektroaltgeräts zu erstatten. Der Vertreiber kann bei der Pfanderhebung eine Pfandmarke ausgeben und die Pfanderstattung von der Rückgabe der Pfandmarke abhängig machen.*

## **III. Wirkung**

Die Erhebung von Pfand auf Elektrogeräte bewirkt beim pfandbelasteten Konsumenten den Anreiz, nicht mehr genutzte Geräte an den Vertreiber zurückzugeben, um dadurch das Pfand auszulösen. Das gegenständliche Instrument aktiviert somit den Konsumenten noch einmal am Ende der Nutzungsphase. Durch die Rückgabe der Elektrogeräte wird eine nachhaltige Weiternutzung des Produktes ermöglicht, die entweder in einer Wiederverwendung des Gerätes mündet oder die umweltverträgliche Verwertung der Produktrohstoffe sicherstellt. Welche Elektrogeräte insbesondere durch das gegenständliche Pfandsystem betroffen sind und welche Auswirkungen dieses System auf den nachhaltigen Verbleib der gebrauchten Geräte hat, wird nachfolgend dargestellt:

### **1. Betroffene Produkte**

Da das vorgestellte Pfandsystem eine Rückgabe der Elektrogeräte an den gewerblichen Vertrieb vorsieht, steht es in Konkurrenz zum privaten Verkauf dieser Elektrogeräte als Gebrauchsgüter. Dem Pfandsystem kommt insbesondere bei solchen Elektrogeräten eine Nachhaltigkeit fördernde Wirkung zu, die am Gebrauchsgütermarkt nicht nachgefragt werden, so dass eine Wiederverwendung des Produktes unwahrscheinlich ist. Elektroaltgeräte, die da-

---

<sup>327</sup> Vgl. etwa das Dienstleistungsangebot der CCR CLEARING GmbH unter [http://www.cclearing.de/Cclearing\\_Unternehmen\\_de.html?ActiveID=1727](http://www.cclearing.de/Cclearing_Unternehmen_de.html?ActiveID=1727) (abgerufen am 24.2.2012).

<sup>328</sup> Hierzu Fricke, Batterieverordnung, 2000, S. 74, der von der Car Components Recycling GmbH berichtet, die ein bundesweites Konzept zur Verwaltung der Pfandgelder entwickelt hat.

gegen am Gebrauchtmart rege nachgefragt sind, erzielen in der Regel einen Kaufpreis, den privaten Weiterverkauf gegenüber der Rückerstattung des Pfandbetrages ökonomisch attraktiver macht. Sofern die Konsumenten gegenüber einem Gebrauchtwarenverkauf aufgeschlossen sind, bedarf es in diesen Fällen keiner Aktivierung durch ein Pfandsystem.

## 2. Betroffene Konsumenten

Das Pfand auf Elektrogeräte betrifft in erster Linie Konsumenten, die Elektroaltgeräte weder durch Gebrauchtwarenverkauf noch durch getrennte Entsorgung einer weiteren Verwendung zuführen. Insbesondere stehen solche Konsumenten im Fokus des Instruments, die trotz der Anschaffung neuer Elektrogeräte ihre alten Geräte als Ersatz oder als Zweitgerät (bzw. Drittgerät, etc.) zurückbehalten, ohne dass dieser Nutzungsbedarf besteht. Auch aktiviert das Pfandsystem solche Konsumenten, die nicht als Verkäufer am Gebrauchtwarenmarkt agieren wollen, da sie entweder den damit verbundenen Aufwand scheuen oder im Mangelfall rechtliche Konsequenzen befürchten.

## 3. Wiederverwendung

Wie dargelegt, zielt schon der von *Fehling* formulierte Vorschlag einer Bepfandung von Elektrogeräten auf die Abgabe möglichst gut erhaltener Geräte ab.<sup>329</sup> Diesem Ansatz ist hier zu folgen, denn so lässt sich eine ggf. ökologisch vorteilhafte Wiederverwendung von Altgeräten sicherstellen. Das ElektroG sieht bereits eine der Behandlung von Altgeräten grundsätzlich vorgeschaltete Prüfung dazu vor, ob eine Wiederverwendung möglich ist (§ 11 Abs. 2 ElektroG). In diesem Bereich sind bereits seit längerem Sozialbetriebe erfolgreich tätig, deren Ziel es ist, behinderte Menschen in die Arbeitswelt zu integrieren.<sup>330</sup> Beauftragt werden die Werkstätten bereits jetzt überwiegend durch die rücknahmepflichtige Wirtschaft, teilweise auch durch öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger, die einzelne Gerätegruppen gemäß § 9 Abs. 6 ElektroG von der Rücknahme durch die Hersteller ausgenommen haben.<sup>331</sup> Im Rahmen der ihr gemäß § 1 Abs. 2 ElektroG aufgegebenen Evaluation der §§ 9-13 ElektroG kam die Bundesregierung 2011 zu dem Ergebnis, dass sich die schwankende und teilweise schlechte Qualität der angelieferten Altgeräte als besonderes Problem für die Sozialbetriebe erweist.<sup>332</sup> Eine Pfandpflicht, die, wie hier vorgeschlagen, daran anknüpft, dass das Elektrogerät wenigstens als Gerät im Ganzen, und nicht bereits in einzelne Bauteile zerstört, abgegeben wird, könnte dazu beitragen, hier Abhilfe zu schaffen.

## 4. Wiederverwertung

Bereits nach geltendem Recht sind zurückgegebene Elektroaltgeräte gemäß § 10 ElektroG wiederzuverwenden oder alternativ unter der Maßgabe von § 11 ElektroG zu behandeln und

---

<sup>329</sup> Teil 2, D.II.

<sup>330</sup> Bericht der Bundesregierung zu den abfallwirtschaftlichen Auswirkungen der §§ 9 bis 13 des Elektro- und Elektronikgerätegesetzes vom 20.1.2011, BT-Drs. 17/4517, S. 19.

<sup>331</sup> Bericht der Bundesregierung zu den abfallwirtschaftlichen Auswirkungen der §§ 9 bis 13 des Elektro- und Elektronikgerätegesetzes vom 20.1.2011, BT-Drs. 17/4517, S. 19.

<sup>332</sup> Bericht der Bundesregierung zu den abfallwirtschaftlichen Auswirkungen der §§ 9 bis 13 des Elektro- und Elektronikgerätegesetzes vom 20.1.2011, BT-Drs. 17/4517, S. 19.

anschließend nach § 12 ElektroG zu entsorgen. § 12 ElektroG schreibt hinsichtlich der Entsorgung vor, dass in Abhängigkeit von der Gerätekategorie eine stoffliche Verwertung des Gerätes zwischen 50 und 75 % erzielt wird. Gelingt es dem gegenständlichen Pfandsystem die Rückgabequote für Elektroaltgeräte zu erhöhen, wird infolgedessen auch die stoffliche Verwertung dieser Geräte gefördert.

## 5. Reduzierung des Reboundeffekts

Als weitere Wirkung des Pfandsystems könnten bestehende Reboundeffekte reduziert werden. Ein Reboundeffekt tritt ein, wenn Konsumenten nach der Anschaffung neuer, energieeffizienterer Elektrogeräte das ersetzte Elektroaltgerät als Zweitgerät weiter nutzen, ohne dass hierfür eine Bedarfsnotwendigkeit besteht. Als anschauliche Beispiele ist der ehemalige Küchenschrank zu nennen, der als Kapazitätserweiterung im Keller weiterbetrieben wird bzw. der ausgediente Fernseher, der auf Standby im Gästezimmer steht. In der durch das UBA geförderten Studie *„Optimierung der Steuerung und Kontrolle grenzüberschreitender Stoffströme bei Elektroaltgeräten / Elektroschrott“* wird insbesondere in Bezug auf die besonders interessierenden Gerätekategorien IT- und Unterhaltungselektronik festgehalten, hier *„erfolge öfter eine Zwischenlagerung der Altgeräte nach dem Erwerb von Altgeräten, bevor das Altgerät entsorgt wird.“*<sup>333</sup> Aufgrund von Umfragen wird geschätzt, dass dies hierzulande 3,7 Millionen (!) alte PCs, unzählige Festplatten und mehr als 12 Millionen alte Mobiltelefone betrifft.<sup>334</sup> Das Pfand auf Elektrogeräte könnte Konsumenten/-innen hier als Anreiz dienen, ihren Bedarf zu überdenken, sodass sie auf Weiternutzung der Geräte verzichten und sich stattdessen das Pfand zurückerstatten lassen.

## 6. Gebrauchtmärkte

Die bereits erwähnte Konkurrenz des gegenständlichen Pfandsystems zum privaten Gebrauchtmärkte könnte sich als Hemmnis des privaten Gebrauchtwarenhandels herausstellen. Einerseits wird der Pfandbetrag dem Gebrauchtwarenpreis aufgeschlagen, sodass die höheren Preise am Gebrauchtmärkte eventuell eine abschreckende Wirkung auf die Nachfrage erzielen. Hinzukommend sind Auswirkungen auf das Warenangebot zu befürchten. Elektrogeräte, die keinen signifikanten Restwert besitzen, würden nicht weiterveräußert, sondern zurückgegeben werden. Die genaue Auswirkung eines Produktpfandes auf den Gebrauchtwarenmarkt bedarf weiterer Untersuchungen.

## IV. Rechtliche Schranken

Unionsrechtlich ist das hier vorgeschlagene Pfandsystem auf Elektrogeräte primärrechtlich an der Warenverkehrsfreiheit und sekundärrechtlich an der WEEE-Richtlinie zu messen. Verfassungsrechtlich gilt es, einen Verstoß gegen Grundrechte sowohl von Herstellern und Händlern als auch von den Konsumenten zu vermeiden. Auf einfachrechtlicher Ebene ergibt sich von vornherein kein Verstoß gegen das hier einschlägige KrW-/AbfG – dieses sieht in

---

<sup>333</sup> Sander/Schilling, *Optimierung der Steuerung und Kontrolle grenzüberschreitender Stoffströme bei Elektroaltgeräten / Elektroschrott*, 2010, S. 97, unter: <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/3769.pdf> (abgerufen am 25.2.2012).

<sup>334</sup> Sander/Schilling, a.a.O., ebenda.

§ 24 Abs. 1 Nr. 2 KrW-/AbfG ausdrücklich die Möglichkeit vor, Vertreibern die Pflicht zur Erhebung eines Pfandes aufzuerlegen.

## 1. Vereinbarkeit mit Unionsrecht

Die Vereinbarkeit nationaler Regelungen, die die Erhebung eines Pfandes auf Produkte vorsehen, mit der Warenverkehrsfreiheit gemäß Art. 34 AEUV, ist bereits im Zusammenhang mit der Zwangsbefandung von Fahrzeugbatterien geklärt worden.<sup>335</sup> Ein solches Pfand lässt sich nach den vom EuGH im „Cassis de Dijon“-Urteil aufgestellten Grundsätzen rechtfertigen, wenn die Regelung notwendig ist, um „zwingenden Erfordernissen“ des Allgemeinwohls gerecht zu werden.<sup>336</sup> Als zwingendes Erfordernis zählt nach der Rechtsprechung des EuGH auch der Umweltschutz.<sup>337</sup> Diesem müsste das hier vorgeschlagene Pfandsystem auf Elektrogeräte dienen. Das Pfandsystem verfolgt den Zweck, Elektroaltgeräte entweder einer Wiederverwendung oder ordnungsgemäßen Verwertung zuzuführen und stellt damit eine abfallrechtliche und ressourcenschützende Maßnahme dar, die dem Umweltschutz zuzuordnen ist. Wie die Parallelregelungen in § 9 VerpackV und § 10 Abs. 1 BattG verstößt ein Pfand auf Elektrogeräte daher nicht gegen europäisches Primärrecht.

Die dem Sekundärrecht der Union zuzurechnende WEEE-Richtlinie setzt den einschlägigen unionsrechtlichen Rahmen für die meisten Elektro- und Elektronikgeräte.<sup>338</sup> Regelungen zur Einführung eines Pfandes trifft die Richtlinie nicht, ihr Wortlaut verhält sich insofern neutral zu möglichen nationalen Pfandregelungen. Die WEEE-Richtlinie beruht zudem auf der Ermächtigungsgrundlage des Art. 175 EGV (nunmehr Art. 192 AEUV), der im Gegensatz zur Harmonisierungsnorm des Art. 95 EGV (nunmehr Art. 114 AEUV) nicht unerhebliche Abweichungen bei der Transformation in nationales Recht zulässt. Auch das einschlägige Sekundärrecht steht damit einer Befandung von Elektrogeräten auf nationaler Ebene nicht entgegen.

## 2. Vereinbarkeit mit Verfassungsrecht

Betroffen vom Pfand sind in erster Linie die gewerblichen Vertreter von Elektrogeräten, in deren Recht auf Berufsausübung im Sinne von Art. 12 Abs. 1 GG eingegriffen wird. Ob dieser Eingriff einer Rechtfertigung zugänglich ist, bemisst sich nach der Drei-Stufen-Theorie des BVerfG. Hiernach lassen sich Berufsausübungsregeln, wie hier, bereits durch vernünftige Erwägungen des Allgemeinwohls rechtfertigen.<sup>339</sup> Der Zweck der Pfandpflicht ist vorrangig in der Verhinderung einer unsachgemäßen Entsorgung von Elektroaltgeräten durch die Erhöhung der Rücklaufquote zu sehen. Hierbei handelt es sich nicht zuletzt wegen des besonderen Umweltschadenspotentials von Elektroaltgeräten evident um vernünftige Erwägungen des Allgemeinwohls. Die konkrete Ausgestaltung des Pfandsystems muss den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit genügen. Zur Verwirklichung des vorgenannten Zwecks ist eine Zwangsbefandung von Elektrogeräten wegen der hohen Rücklaufquote von Pfandsystemen

---

<sup>335</sup> Fischer, in: Fluck, KrW-/AbfG, § 6 BattV Rn. 130 ff.

<sup>336</sup> EuGH Slg. 1979, 649 (662).

<sup>337</sup> EuGH Slg. 1988, 4607 ff. (Dänische Pfandflaschen).

<sup>338</sup> Die Richtlinie hat de lege lata keinen offenen Anwendungsbereich, sondern gilt gemäß Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Anhang IA für zehn abschließend benannte Kategorien von Elektrogeräten.

<sup>339</sup> BVerfGE 7, 377, 405 ff.

geeignet. Auch ist ein milderes und gleich geeignetes Mittel zur Zielerreichung „Verbesserung dieser Rücklaufquote“, als die Aktivierung der Konsumenten durch Pfand, nicht ersichtlich und der Eingriff damit erforderlich. Die Pfandpflicht ist auch angemessen. Zwar geht sie mit zusätzlichen Personal- und Sachkosten auf Seiten der Vertreiber einher. Das Umweltschadenspotential von nicht regulär entsorgten Elektroaltgeräten rechtfertigt den Eingriff. Das Pfandsystem dient insoweit nicht zuletzt dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und damit auch der Verwirklichung der Umweltschutzziele des Art. 20a GG. Zudem ist zu beachten, dass bei dem vorstehenden Regelungsvorschlag die wirtschaftliche Belastung des Vertreibers insofern in Grenzen gehalten wird, als die Möglichkeit besteht, durch die Bindung an Pfandmarken die Pfanderstattungspflicht zu begrenzen.

Ein Eingriff in die Eigentumsgarantie gemäß Art. 14 Abs. 1 GG ist weder hinsichtlich des Handels noch bezüglich der Konsumenten anzunehmen. In beiden Fällen wird der Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG durch die gegenständliche Pfandregelung nicht eröffnet. Hinsichtlich des Handels stellt die Pfanderhebung bei der Abgabe von Elektrogeräten lediglich eine Verkaufsmodalität dar, vergleichbar mit Alterskontrollen zum Schutz der Jugend. Ein Eingriff in den unmittelbaren Bestand betroffener Gewerbebetriebe erscheint aus diesem Grund fernliegend. Auch ist das Eigentum der Konsumenten durch die Pfandregelung nicht betroffen, da nicht solche Elektrogeräte bepfandet werden, die sich bereits im Eigentum der Konsumenten befinden, sondern lediglich neue Elektrogeräte anlässlich des Eigentumserwerbs. Der Erwerb der Eigentümerposition, der aufgrund des Produktpfandes nur noch pfandbelastet erfolgen kann, wird durch Art. 14 Abs. 1 GG nicht erfasst.<sup>340</sup>

Hinsichtlich dieser Erwerbsregulierung kann allerdings ein Eingriff in Art. 2 Abs. 1 GG angenommen werden. Dieser Eingriff rechtfertigt sich entsprechend der vorstehenden Erwägungen zu Art. 12 Abs. 1 GG über die mit dem Pfandsystem verfolgten Zwecke. Das Pfandsystem dient insoweit dem Schutz natürlicher Lebensgrundlagen, sodass es die Umweltschutzziele des Art. 20a GG repräsentiert.

Die Beschränkung des Pfandes auf Elektrogeräte stellt eine Ungleichbehandlung (Art. 3 Abs. 1 GG) dieser Gerätegruppe gegenüber ähnlichen Produkten dar, die nicht vom ElektroG erfasst werden (Bsp.: der elektrische Fernseh-/Massagesessel ggü. dem normalen Möbel). Ob diese Ungleichbehandlung rechtmäßig ist, bemisst sich nach dem Allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG, der eine prinzipielle Gleichbehandlung seitens des Staates im Sinne eines Willkürverbots<sup>341</sup> verbürgt. Ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG ist demnach anzunehmen, wenn wesentlich gleiche Sachverhalte willkürlich ungleich oder wesentlich ungleiche Sachverhalte wesentlich gleich behandelt werden. Willkür meint dabei das Fehlen eines sachlichen Grundes. Der sachliche Grund ist auch hier wieder in dem besonderen Umweltgefährdungspotential zu sehen, das von Elektrogeräten wegen ihrer großen Menge und der Vielfalt der in ihnen verwendeten Schadstoffe ausgeht. Eine willkürliche Ungleichbehandlung und damit eine Verletzung des Art. 3 Abs. 1 GG ist infolgedessen nicht anzunehmen.

Die hier vorgeschlagene Regelung zur Bepfandung von Elektrogeräten bewirkt im Ergebnis keinen Verstoß gegen höherrangiges Recht.

---

<sup>340</sup> Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 14 Rn. 19.

<sup>341</sup> BVerfGE 1, 13, 52.

## V. Schwierigkeiten/Grenzen

Auch die Anreizwirkung von Pfandsystemen hat Grenzen. Im Zusammenhang mit der Verpackungsordnung hat sich gezeigt, dass Pfandsysteme sogar zu ungewollten „Windfall profits“ der Wirtschaft führen können.<sup>342</sup> Gemeint ist das als „Pfandschlupf“ bezeichnete Verbleiben von Überschüssen aus Pfandgeldern bei den Händlern, weil Getränkeverpackungen nicht zurückgebracht sondern z.B. aus Bequemlichkeit über den Hausmüll entsorgt werden.<sup>343</sup> Studien zufolge beträgt dieser Überschuss zwischen 175 und 190 Mio. Euro pro Jahr.<sup>344</sup> Im Zusammenhang mit zwangsbepfandeten Fahrzeugbatterien indes, die den zuvor betrachteten Elektrogeräten näher sind, ist dieses Phänomen allerdings soweit ersichtlich noch nicht beschrieben worden.

## E. Zusammenfassung

### I. Veranlassung und Aufgabenstellung

Die durch immer kürzere Innovations- und Lebenszyklen von Gütern gekennzeichnete Konsumgesellschaft der Gegenwart bedingt global enorme Produkt- und Warenströme. Betrachtet man die heute vorherrschenden Konsummuster, so stehen die hierdurch verursachten Umweltprobleme im Widerspruch mit den Grundsätzen der Nachhaltigkeit. Für das Ziel, eine nachhaltige Gesellschaft zu realisieren, ist eine Einflussnahme auf das Konsumverhalten der Verbraucher durch politische Steuerung und rechtliche Regulierung eine zwingende Notwendigkeit. Bislang fokussieren rechtliche Vorschriften und wissenschaftliche Studien indes vornehmlich auf die Hersteller und Vertreiber von Produkten. Die rechtliche Aufarbeitung von Möglichkeiten zur Steuerung und Förderung eines nachhaltigen Konsumverhaltens hingegen ist bislang über erste Ansätze nicht hinaus gekommen.

In diesem Zusammenhang beauftragte das Umweltbundesamt (UBA) die Forschungsstelle für Europäisches Umweltrecht (FEU) der Universität Bremen mit der Erstellung eines rechtswissenschaftlichen Kurzgutachtens und der Ausrichtung eines Expertenworkshops im November 2011 (FKZ 363 01 348, „Rechtliche Instrumente zur Förderung des nachhaltigen Konsums – am Beispiel von Produkten“). Die vorliegende Studie konzentriert sich auf die *Nutzungsphase* von (langlebigen) *Produkten*. Nicht näher betrachtet wurden dem Handlungsfeld der Nutzung vor- und nachgelagerte Phasen. Im Fokus des Gutachtens stehen Instrumente und Rechtsvorschriften, die sich unmittelbar an den Konsumenten richten und dessen Aktivierung hin zu einem nachhaltigeren Konsumverhalten bewirken. Sowohl die Nachhaltigkeit hemmende als auch fördernde Rechtsvorschriften wurden dabei im Rahmen des Arbeitspakets 1 (Teil 1) orientiert an der thematisch vorgenommenen Schwerpunktsetzung analysiert. Ausgehend hiervon wurden im Arbeitspaket 2 (Teil 2) Instrumente zur Förderung eines nachhaltigen Konsums beschrieben und deren rechtliche Umsetzbarkeit bewertet. Unter Nachhaltigkeit wird dabei im Anschluss an die rechtswissenschaftliche Diskussion das umweltrechtliche Ziel verstanden, Ressourcen so zu bewirtschaften, dass diese in ihrer Funktion erhalten bleiben und auch für nachfolgende Generationen zur Verfügung ste-

---

<sup>342</sup> Cantner et al., Bewertung der Verpackungsverordnung Anhang, 2010, S. 68.

<sup>343</sup> Rachil, in: PdK-Kommentar, 2006, § 8 VerpackV, Rn. 56 (beck-online); Arndt/Fischer, BB 2001, S. 1909 (1912).

<sup>344</sup> Cantner et al., Bewertung der Verpackungsverordnung Anhang, 2010, S. 89 f.

hen. Dabei wird unterstellt, dass es zur Erreichung dieses Ziels grundsätzlich vorteilhafter ist, möglichst wenige umweltverträgliche Produkte lange zu nutzen. Nicht näher betrachtet wurden etwaige Zielkonflikte mit bereits im sozialwissenschaftlichen Diskurs befindlichen Instrumenten zur Förderung eines nachhaltigen Konsums. Das vorliegende Kurzgutachten konzentriert sich insoweit auf die rechtliche Bewertung einer mit dem UBA abgestimmten Auswahl von Ansätzen.

## **II. Teil 1 – Darstellung bestehender Instrumente und Rechtsetzung**

Um einen möglichst breiten Überblick über rechtliche Instrumente im Themenfeld „Nachhaltiger Konsum von Produkten“ zu erhalten, wurde in Teil 1 das geltende Recht – Zivilrecht, Öffentliches Recht und Strafrecht – analysiert. Die Steuerung des Konsumentenverhaltens, nicht aber die Steuerung des Herstellerverhaltens stand dabei im Fokus der Untersuchung. Unionsrechtliche Hintergründe und insbesondere Zusammenhänge zur nationalen Rechtsetzung sind in der Darstellung berücksichtigt. Hierzu zählen insbesondere jene Rechtsakte, die der Umsetzung der Integrierten Produktpolitik dienen. Im nationalen Verfassungsrecht ist die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG zu nennen.

Wie auch im Rahmen des Expertenworkshops bestätigt wurde, kommt dem Zivilrecht besondere Relevanz als rechtliche „Leitplanke“ für einen nachhaltigen Konsum zu. Der Nutzungszugang zu Produkten erfolgt in der Regel durch vertragliche Einigung zwischen Produktanbieter und Konsument. Die zivilrechtliche Ausgestaltung dieser Einigung in unterschiedlichen Vertragstypen verdiente somit eine genauere Betrachtung.

- Ø Im Zentrum der Betrachtung stand das Kaufrecht gemäß §§ 433 ff. BGB mit besonderem Augenmerk auf dem Sachmangelgewährleistungsrecht. Anhand des Gewährleistungsrechts verdeutlichten sich zum Teil widerstreitende Interessen des Verbraucher- und Umweltschutzes.
- Ø Eigentumsersetzende Nutzungsformen ermöglichen die Benutzung von Produkten, ohne gleichzeitig das Eigentum an diesen zu erwerben. Aus der Trennung von Eigentum und Nutzung erhofft man sich eine erhöhte Nutzungsauslastung der benutzten Produkte. Als Beispiele für eigentumsersetzende Nutzungsformen wurden die Leihe gemäß §§ 598 ff. BGB, die Miete gemäß §§ 535 ff. BGB und das Leasing untersucht.
- Ø Für die gemeinschaftliche Nutzung von Produkten innerhalb eines offenen bzw. geschlossenen Nutzerkreises bietet das geltende Zivilrecht die Miteigentümergeinschaft gemäß §§ 1008 ff. i.V.m. 741 ff. BGB sowie das Recht der BGB-Gesellschaft gemäß §§ 705 ff. BGB.

Die Untersuchung weiterer Vorschriften außerhalb des Zivilrechts erfolgte nach unterschiedlichen Auswahlkriterien. Zum einen wurden Gesetze bzw. Vorschriften betrachtet, die aufgrund ihres Gesetzeszweckes eindeutige Bezüge zum Produktkonsum aufweisen, z.B. das Produktsicherheitsrecht. Zum anderen wurden Instrumente des geltenden Rechts untersucht, die momentan zwar noch keinen – allenfalls einen mittelbaren – Bezug zum nachhaltigen Konsum aufweisen, wenn sie als Vorbild für ein konsumbezogenes Steuerungsinstrument geeignet erscheinen (z.B. Pfand). Überblicksartig ergab sich hier bei folgenden Normen ein Bezug zum thematischen Schwerpunkt der Studie:

- Ø Betreiberpflichten nach §§ 5, 22 BImSchG als Modell für die Verwendungsphase von Produkten.
- Ø Umweltzonen nach § 40 Abs. 1 BImSchG / 35. BImSchV als Model für nachhaltige Produktnutzung.

- ∅ § 4 Abs. 2 KrW-/AbfG (statuiert abfallarmes Konsumverhalten, aber bloßer Programmsatz); Entledigungspflicht gemäß § 3 Abs. 4 KrW-/AbfG.
- ∅ Produktverantwortung gemäß § 22 ff. KrW-/AbfG einschließlich bestehender Pfandregelungen (§ 10 Abs. 1 BattG, § 9 VerpackV).
- ∅ §§ 10, 10a EnEV (statuieren bereits jetzt Pflicht zur Außerbetriebnahme ineffizienter Heizsysteme).
- ∅ Geräte- und Produktsicherheitsgesetz, nunmehr: Produktsicherheitsgesetz.
- ∅ Haushaltserstausstattung, § 24 Abs. 3 Nr. 1 SGB II / § 31 Abs. 1 Nr. 1 SGB XII.
- ∅ Absetzung für Abnutzung („Abschreibung“) im Steuerrecht.
- ∅ Sachbeschädigung gemäß § 303 StGB im Strafrecht.

Der in Teil 1 unternommene Überblick zum geltenden Recht lässt erkennen, dass das öffentliche Recht und das Strafrecht den Konsumenten als Normadressaten für eine Förderung nachhaltigen Konsums bisher weitgehend aussparen. Lediglich punktuell und aus Vorschriften unterschiedlichster Rechtsgebiete lassen sich Regelungen ableiten, die das Konsumverhalten der Verbraucher zur Nachhaltigkeit – oftmals lediglich indirekt – beeinflussen. Gesetze mit dem Zweck, nachhaltiges Konsumentenverhalten durchzusetzen, lässt das geltende Recht gänzlich vermissen. Wirkt eine bestehende Vorschrift fördernd auf den nachhaltigen Konsum, ist diese Wirkung vielfach mittelbarer Natur. So sind beispielsweise im Zivilrecht Synergien erkennbar zu Vorschriften mit eigentlich verbraucherrechtlichem Hintergrund sowie im Umweltrecht zu Vorschriften der Energie- und Emissionsreduzierung. Ein gesetzgeberisches Konzept zur Steuerung des Konsumenten als Akteur des nachhaltigen Konsums ist im geltenden Recht bisher nicht existent. Vielmehr gesellen sich mittelbar fördernde Vorschriften neben rechtliche Hemmnisse, sodass die Auswirkungen auf die Nachhaltigkeit des Konsumverhaltens eher zufällig erscheinen. Bestehende Ansätze zur Förderung des nachhaltigen Konsums beschränken sich zurzeit auf Hersteller und Anbieter der Produkte, indem beispielsweise Effizienzwerte für Produkte vorgegeben werden oder eine Kennzeichnung der Produkte vorgeschrieben wird (Umsetzungen der Richtlinie 2009/125/EG zum Ökodesign). Eine umfassende Gesetzgebung zur Förderung des nachhaltigen Konsums sollte jedoch auch und gerade die Nutzungsphase und den Konsumenten als zentralen Akteur berücksichtigen. Gleichzeitig verspricht die Schaffung eines „Nachhaltigkeitsrechts“ kein einfaches Unterfangen zu werden. Nachhaltigkeit verlangt nach einem sinnvoll aufeinander abgestimmten, kohärenten Instrumentenverbund. Ein solcher sollte sich als Mix aus ordnungsrechtlichen Vorgaben in Form von Ge- und Verboten einerseits und indirekten Instrumenten zur Förderung nachhaltiger Konsummuster andererseits gestalten. Diesen vorwegzunehmen war nicht Ziel und Inhalt des vorliegenden Rechtsgutachtens.

### ***III. Teil 2 – Ausgewählte Instrumente zur Förderung des nachhaltigen Konsums***

Im zweiten Teil des Gutachtens werden beispielhaft ausgewählte Instrumente zur Aktivierung der Konsumenten für einen nachhaltigen Konsum vorgestellt:

- ∅ Mit einer Besteuerung des Produktkaufs soll Einfluss genommen werden auf die Nutzungsentscheidung der Konsumenten. Indem der Kauf gegenüber eigentumslosen Nutzungsformen verteuert wird, werden monetäre Anreize geschaffen, Produkte zukünftig bedarfsabhängig zu nutzen und nicht lediglich als Eigentum zu besitzen.

- ∅ Am Beispiel des Produkt-Sharings werden Möglichkeiten aufgezeigt und rechtlich bewertet, sowohl den Nutzungszugang als auch die konkrete Benutzung von Sharing-Produkten wie Kraftfahrzeugen zu privilegieren, um verbraucherseitig bestehende Hemmschwellen gegen Formen des eigentumslosen Konsums überwinden zu helfen.
- ∅ Produktnutzungsverbote dienen als Instrument zur Regulierung des im Umlauf befindlichen Produktbestandes. Mit ihnen wird die Möglichkeit geschaffen, besonders energieineffiziente Produkte aus dem Verkehr zu ziehen. Sie sind insbesondere als Ergänzung zu bestehenden Marktbeschränkungen nach der Öko-Design-Richtlinie denkbar.
- ∅ Letztlich wird die Möglichkeit untersucht, das bereits bewährte umweltrechtliche Instrument der Befandung bestimmter Produkte auf Elektro- und Elektronikgeräte zu übertragen.

Als Befund des zweiten Teils des Gutachtens kann festgehalten werden, dass sich die Aktivierung von Konsumenten, sich nachhaltig zu verhalten, in einzelnen Bereichen bereits jetzt mit vergleichsweise geringem regulatorischen Aufwand bewerkstelligen ließe. Dies zeigen die vorgenannten Beispiele einer Förderung des Car-Sharing sowie die Idee eines Produktpfandes auf Elektrogeräte, die zudem keinerlei Probleme hinsichtlich der Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht aufweisen. Europa- und verfassungsrechtliche Vorgaben zeitigen größere, wenngleich nicht unüberwindbare Hürden für Produktressourcensteuer und Produktnutzungsverbote. Für sie streitet freilich die Aussicht einer effektiven Zielverwirklichung. Auch hat sich gezeigt, dass etwa das Instrument einer Besteuerung des Produktneukaufs durch eine Produktressourcensteuer fördernd auf Formen des eigentumslosen Konsums einwirkt. Ein kohärenter, sinnvoll abgestimmter Instrumentenverbund zur Förderung eines nachhaltigen Konsums von Produkten sollte daher aus einem lebenszyklusbezogenen Mix von ordnungsrechtlichen Vorgaben in Form von Ge- und Verboten einerseits und indirekten Instrumenten zur Förderung nachhaltiger Konsummuster andererseits bestehen.

## Übersicht Vorschläge rechtliche Instrumente

Die folgende Tabelle fasst die in Teil 2 des Gutachtens vorgestellten rechtlichen Instrumente zur Förderung eines nachhaltigen Konsums zusammen.

Instrument Kriterium	Produktressourcensteuer	Privilegierung von Sharing-Produkten / insb. Car-Sharing	Produktnutzungsverbote	Pfand auf Elektrogeräte
Adressaten des Instruments	Gewerbliche Anbieter  (indirekt Verbraucher/-innen über Produktverteuerungen)  Finanzverwaltung als Vollzugsbehörden	Nutzer/-innen und Anbieter von Sharing-Dienstleistungen  Straßenverkehrsbehörden und Beliehene (z.B. TÜV) / Finanzverwaltung im Vollzug	Eigentümer/-innen und Nutzer/-innen der betroffenen Produkte  Vollzugsbehörden	Gewerbliche Vertreiber  Käufer/-innen der bepfandeten Geräte
Wirkungsgrad auf nachhaltiges Konsumverhalten	<b>Wirkungsgrad grundsätzlich beschränkt</b> , da rein ökonomisch wirkendes Instrument. Ggf. erfolgt ab einer bestimmten Steuerlast Konsumverzicht / Ausweichen auf nachhaltige Nutzungsformen. Letztlich ist dies aber stark abhängig vom Anteil der (besteuerten) Rohstoffkosten an der Preiskalkulation.	Grundsätzlich <b>hoher Wirkungsgrad</b> , insb. wenn Nutzungsvorteile öffentlich sichtbar werden.	<b>Hoher Wirkungsgrad</b> , jedenfalls sofern behördlicher Vollzug sichergestellt ist, da „hartes“ ordnungsrechtliches Instrument – sollte als Ultima ratio verstanden werden.	Bewährtes umweltrechtliches Instrument mit grundsätzlich <b>hohem Wirkungsgrad</b> .

<b>Umsetzungshorizont</b>	<b>Mittel- bis langfristig</b> , da ggf. eine entsprechend breite Datengrundlage aufbereitet werden muss, um die Rohstoffgehalte in Endprodukten zu bestimmen.	<b>Kurzfristig</b> möglich.	<b>Kurzfristig</b> möglich (aber ggf. Übergangsfristen aus Gründen der Verhältnismäßigkeit nötig).	<b>Mittelfristig</b> möglich.
<b>Praktische Umsetzbarkeit / etwaige Vollzugshindernisse</b>	Zentrales Vollzugsproblem ist, dass Unterscheidung von Primär- und Sekundärrohstoffe im Endprodukt technisch nicht möglich. Daher Nachweis durch Hersteller ggü. Finanzverwaltung nötig. Hier sind Vollzugsprobleme bei Sachverhalten mit Auslandsbezug absehbar.	Notwendig ist eine Abgrenzung von Sharing-Produkten zu herkömmlich genutzten Gütern. Hier werden entsprechende Kenntlichmachungen vorgeschlagen, z.B. eine Ergänzung des Kfz-Kennzeichens für den Bereich Car-Sharing.	Hohe praktische Umsetzbarkeit bei Produkten, die im öffentlichen Raum genutzt werden (z.B. „Laubbläser“, „Heizpilze“ etc.). Erhebliche Vollzugsprobleme hingegen sind zu erwarten, wenn sich ein Produktnutzungsverbot auf im privaten Umfeld genutzte Produkte bezieht, dies zeigen die Erfahrungen mit der EnEV.	Vorschlag setzt den Aufbau eines Pfandsystems voraus. Dies wird jedenfalls kurzfristig nicht möglich sein.
<b>Wahrscheinlichkeit der politischen Durchsetzbarkeit</b>	Zumindest kurz- und mittelfristig <b>eher unwahrscheinlich</b> .	<b>Wahrscheinlich</b>	Einzelfallabhängig / z.T. <b>durchaus wahrscheinlich</b> , sofern sich gesellschaftlicher Trend zu mehr Nachhaltigkeit fortsetzt.	<b>Durchaus wahrscheinlich</b> , sofern nicht pauschal, sondern auf bestimmte Gerätekategorien beschränkt. Jedoch grundsätzlich streitbehaftetes Regelungsfeld.
<b>Rechtlicher Umsetzungsbedarf</b>	Instrument kann in das bestehende System der Verbrauchssteuern eingefügt werden.	Ergänzung der StVO / des EnergieStG bzw. StromStG notwendig.	Ordnungsrechtliche Rechtsgrundlage notwendig.	Ergänzung des ElektroG notwendig.

## Literaturverzeichnis

*Arndt, Hans-Wolfgang / Fischer, Kristian*, Das Zwangspfand für Getränkeverpackungen - Vereinbarkeit mit Grundgesetz und Europäischem Gemeinschaftsrecht, BB 2001, S. 1909 ff.

*Ax, Christine / Bietner, Willy*, „Wir sind doch nicht blöd“, oder?, Ökologisches Wirtschaften Nr. 5/2000, S. 21 ff.

*Bauer, Hartmut / Czybulka, Detlef / Kahl, Wolfgang / Voßkuhle, Andreas* (Hrsg.), Umwelt, Wirtschaft und Recht, Festschrift für Reiner Schmidt, Tübingen 2002

*Behrendt, Siegfried / Pfitzner, Ralf / Kreibich, Rolf*, Wettbewerbsvorteile durch ökologische Dienstleistungen, Berlin/Heidelberg 1999

*Bernsdorff, Norbert*, Positivierung des Umweltschutzes im Grundgesetz, NuR 1997, S. 328 ff.

*Biebeler, Hendrik / Mahammadzadeh, Mahammad*, Gesetzesfolgenabschätzung zur integrierten Produktpolitik, Köln 2006

*Bundesregierung*, Perspektiven für Deutschland – Unsere Strategie für eine Nachhaltige Entwicklung, Berlin 2002

*Bund, Kerstin*, Meins ist deins, DIE ZEIT Nr. 51 vom 15.12.2011, S. 29

*Calliess, Christian / Ruffert, Matthias*, EUV / AEUV, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, Kommentar, 4. Aufl., München 2011

*Cantner, Jochen et al.*, Bewertung der Verpackungsverordnung – Evaluierung der Pfandpflicht, Berlin 2010

*Diemon-Wies, Inge*, Soziale und ökologische Kriterien in der Vergabepraxis, VergabeR 2010, S. 317 ff.

*Dolde, Klaus-Peter* (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel, Bilanz und Perspektiven aus Anlass des 25-jährigen Bestehens der Gesellschaft für Umweltrecht, Berlin 2001

*Dreier, Horst* (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 2. Aufl., Tübingen 2006

*Drosdowski, Günther* (Hrsg.), Brockhaus Enzyklopädie Band 27, Deutsches Wörterbuch, 19. Aufl., Mannheim 1995

*Eifert, Martin / Hoffmann-Riem, Wolfgang* (Hrsg.), Innovationsverantwortung, Berlin 2009

*Einert, Dirk / Schrader, Ulf*, Die Bedeutung des Eigentums für eine Ökologisierung des Konsums, Hannover 1996

*Ekardt, Felix*, Theorie der Nachhaltigkeit, 1. Aufl., Baden-Baden 2011

- Erbguth, Wilfried / Schlacke, Sabine*, Umweltrecht, 3. Aufl., Baden-Baden 2010
- Erdmann, Lorenz et al.*, Nachhaltige Bestandsbewirtschaftung nicht erneuerbarer knapper Ressourcen, Berlin 2004
- Fehling, Michael*, Innovationsverantwortung durch Herstellerverantwortung und Optionsmodelle im ElektroG, NuR 2010, S. 323 ff.
- Fischer, Kristian*, Strategien im Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht, Heidelberg 2011
- Flatow, Beate*, Auswirkungen der EnEV 2007/2009 auf Miet-, Kauf- und Werkverträge, NJW 2008, S. 2886 ff,
- Fluck, Jürgen* (Hrsg.), Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Loseblattsammlung, 103. Auflage, Heidelberg 2012
- Fricke, Lars*, Die Batterieverordnung, Dissertation, Berlin 2000
- Gesellschaft für Umweltrecht* (Hrsg.), Tagungsband 2001, Dokumentation zur wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht, Leipzig 2002
- Glinski, Carola / Rott, Peter*, Umweltfreundliches und ethisches Kaufrecht im harmonisierten Kaufrecht, EuZW 2003, S. 649 ff.
- Grabitz, Eberhard / Hilf, Meinhard / Nettesheim, Martin* (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Loseblattsammlung, 47. Aufl., München 2011
- Hagemann, Helmut / Simshäuser, Ulla / Rubik, Frieder / Scholl, Gerd*, Instrumente und Strategien zur Förderung des nachhaltigen Konsums – Evaluation und Optimierung, Berlin 2004
- Hansmann, Klaus / Sellner, Dieter* (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 3. Aufl., Berlin 2007
- Hirschl, Bernd / Konrad, Wilfried / Scholl, Gerd / Zundel, Stefan*, Nachhaltige Produktnutzung, Berlin 2001
- Hladjk, Jörg*, Smart Metering und EU-Datenschutzrecht, DuD 2011, S. 552 ff.
- Hohmann, Harald*, Ergebnisse des Erdgipfels von Rio, NVwZ 1993, S. 311 ff.
- Jauernig, Ottmar*, Bürgerliches Gesetzbuch, 13. Aufl., München 2009
- Jarass, Hans D. / Petersen, Frank / Weidemann, Clemens*, Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, Kommentar, Loseblattsammlung, 29. Aufl., München 2011
- Jarass, Hans D. / Pieroth, Bodo*, Grundgesetz Kommentar, 11. Aufl., München 2011
- Kahl, Wolfgang* (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, Tübingen 2008

*Ketteler, Gerd*, Der Begriff der Nachhaltigkeit im Umwelt- und Planungsrecht, NuR 2002, S. 513 ff.

*Kley, Max / Sünner, Eckart / Willemsen, Arnold* (Hrsg.), Festschrift für Wolfgang Ritter, Köln 1997

*Kimminich, Otto / Lersner, Heinrich / Storm, Peter-Chr.*, Handwörterbuch des Umweltrechts, 2. Aufl., Berlin 1994

*Kloepfer, Michael*, Produktverantwortung für Elektrogeräte, Berlin 2001

*Koenig, Ulrich / Pahlke, Armin*, Abgabenordnung, 2. Aufl., München 2009

*Kopp, Ferdinand / Ramsauer, Ulrich*, VwVfG Kommentar, 11. Aufl., München 2010

*Kramer, Christiane*, Keine Parksonderrechte für Car-Sharing, VD 2000, S. 49 ff.

*Palandt, Otto*, Bürgerliches Gesetzbuch, 70. Aufl., München 2011

*v. Landmann, Robert / Rohmer, Gustav* (Hrsg.), Umweltrecht, Kommentar, Loseblattsammlung, 62. Aufl., München 2011

*v. Landmann, Robert / Rohmer, Gustav* (Hrsg.), Gewerbeordnung, Kommentar, Loseblattsammlung, 59. Aufl., München 2011

*Leidig, Guido*, Nachhaltigkeit als umweltplanungsrechtliches Entscheidungskriterium, UPR 2000, S. 371 ff.

*Looß, Aneliese / Katz, Christine*, Abfallvermeidung, Berlin 1995

*Lübbe-Wolff, Gertrude*, Instrumente des Umweltrechts - Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen, NVwZ 2001, S. 481 ff.

*Lustermann, Henning*, Klimaschutz durch integrierte Produktpolitik – die neue EuP-Richtlinie, NVwZ 2007, S. 895 ff.

*v. Mangold, Hermann / Klein, Friedrich / Starck, Christian* (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl., München 2006

*Marburger, Peter / Reinhardt, Michael / Schröder, Meinhard*, Die Bewältigung von Langzeitsiken im Umwelt- und Technikrecht, UTR Bd. 43, Berlin 1998

*Maurer, Hartmut*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., München 2011

*Maunz, Theodor / Dürig, Günther*, GG – Grundgesetz Kommentar, Loseblatt, 63. Aufl., München 2011

*Meßerschmidt, Klaus*, Europäisches Umweltrecht, 1. Aufl., München 2011

*Murswiek, Dietrich*, „Nachhaltigkeit“ - Probleme der rechtlichen Umsetzung eines umweltpolitischen Leitbildes, NuR 2002, S. 642 ff.

*Noch, Rainer*, Vergaberecht kompakt, 4. Aufl., Düsseldorf 2008

*Nusser, Jens*, Zweckbestimmungen in Umweltschutzgesetzen, Dissertation, Baden-Baden 2007

*Nusser, Jens*, Zwei Jahre EBPB – Erste Erfahrungen mit der Umsetzung der Ökodesign-Richtlinie, ZUR 2010, S. 130 ff.

*Pahlke, Armin / König, Ulrich*, Abgabenordnung, Kommentar, 2. Aufl., München 2009

*Prütting, Hanns / Wegen Gerhard / Weinreich, Gerd*, BGB Kommentar, 2. Aufl., Neuwied 2007

*Rabelt, Vera / Heimerl, Angelika / Simon, Karl / Ines Weller*, nachhaltiger\_nutzen, 1. Aufl., München 2007

*Rebmann, Kurt / Säcker, Jürgen*, Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, 5. Aufl., München 2008

*Rehbinder, Eckard*, Das deutsche Umweltrecht auf dem Weg zur Nachhaltigkeit, NVwZ 2002, S. 657 ff.

*Rehbinder, Eckard*, Umweltrecht im Wandel, Berlin 2001

*Richter, Michael*, Car-Sharing Nachhaltig mobil – eine rechtliche Einordnung, Dissertation, Marburg 2007

*Rifkin, Jeremy*, Das Ende der Arbeit und ihre Zukunft, Berlin 2004

*Ronellenfitsch, Michael*, Umwelt und Verkehr unter dem Einfluss des Nachhaltigkeitsprinzips, NVwZ 2006, S. 285 ff.

*Roßnagel, Alexander*, Innovationsverantwortung im Elektroggesetz, in: Eifert (Hrsg.), Innovationsverantwortung, Berlin 2009, S. 263 ff.

*Roßnagel, Alexander / Sanden, Joachim / Benz, Steffen*, Die Bewertung der Leistungsfähigkeit umweltrechtlicher Instrumente, UPR 2007, S. 361 ff.

*Sachs, Michael* (Hrsg.), GG – Grundgesetz Kommentar, 6. Aufl., München 2011

*Sachverständigenrat für Umweltfragen*, Der Umweltschutz in der Föderalismusreform, Berlin 2006

*Sanden, Joachim / Schomerus, Thomas / Schulze, Falk*, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes (bislang unveröffentlicht)

*Schmidt, Detlef*, Die Beschaffenheit der Kaufsache, BB 2005, S. 2763 ff.

*Schmidt, Marlene*, Sachmängelhaftung für Hersteller- und Händlerangaben über den Kraftstoffverbrauch und die CO<sub>2</sub>-Emissionen neuer Personenkraftfahrzeuge, NJW 2005, S. 329 ff.

*Schmidt, Marlene*, Nachhaltiges Verbraucherprivatrecht, Frankfurt 2005

*Scholl, Gerd*, Marketing nachhaltiger Dienstleistungen, Marburg 2009

*Scholl, Gerd et al.*, Maßnahmenvorschläge für eine konsumbezogene Ressourcenpolitik, 2. Meilensteinbericht, Wuppertal 2010

*Scholl, Gerd / Konrad, Wilfried*, Verbraucherakzeptanz von Nutzungsstrategien, Berlin/Heidelberg, 2004

*Scholl, Gerd / Schulz, Lasse / Süßbauer, Elisabeth / Otto, Siegmund*, Nutzen statt Besitzen – Perspektiven für ressourceneffizienten Konsum durch innovative Dienstleistungen, Berlin 2010

*Schomerus, Thomas*, Rechtliche Instrumente zur Verbesserung der Energienutzung, NVwZ 2009, S. 418 ff.

*Schomerus, Thomas / Hermann-Reichold, Lea / Stropal, Svenja*, Abfallvermeidungsprogramme im neuen Kreislaufwirtschaftsgesetz - ein Beitrag zum Ressourcenschutz?, ZUR 2011, S. 507 ff.

*Schoppen, Claudia / Grunow, Moritz*, Die Novelle der WEEE-Richtlinie, AbfallR 2012, S. 50 ff.

*Schröder, Meinhard*, Sustainable Development - Ausgleich zwischen Umwelt und Entwicklung als Gestaltungsaufgabe der Staaten, ArchVR 1996, S. 251 ff.

*Schulzer, Reiner et al.*, Bürgerliches Gesetzbuch – Handkommentar, 6. Aufl., Baden-Baden 2009

*Sieben, Peter*, Was bedeutet Nachhaltigkeit als Rechtsbegriff?, NVwZ 2003, S. 1173 ff.

*Siederer, Wolfgang / Thärichen, Holger*, Zur rechtlichen Zulässigkeit einer Miterfassung von kleinen Elektrogeräten über eine trockene Wertstofftonne, AbfallR 2011, S. 72 ff.

*Smeddinck, Ulrich*, Regulieren durch „Anstoßen“ Nachhaltiger Konsum durch gemeinwohlverträgliche Gestaltung von Entscheidungssituationen, Die Verwaltung 2011, S. 375 ff.

*Smeddinck, Ulrich*, Zur Funktion normierter Prinzipien im Umweltrecht untersucht am Beispiel der Produktverantwortung, Natur und Recht, S. 304 ff.

*Smeddinck, Ulrich / Wuttke, Joachim*, Maßnahmen gegen den Export von „Elektroschrott“ - auch ein Governance-Problem, *AbfallR* 2010, S. 218 ff.

*v. Staudinger, Julius*, BGB, 1. neubearbeitete Aufl., München 2004

*Streinz, Rudolf* (Hrsg.), Lebensmittelrechts-Handbuch, Loseblattsammlung, 32. Aufl., München 2011

*Stuiber, Katja / Hoffmann, Lars*, Das ElektroG in der Rechtsprechung – Anwendungsbereich, Registrierungspflicht und Bußgeldvorschriften, *ZUR* 2011, S. 519 ff.

*Thiedemann, Anke*, WTO und Umwelt – Die Auslegung des Art. XX GATT in der Praxis der GATT/WTO-Streitbeilegungsorgane, Dissertation, Münster 2005

*Thomé-Kozmiensky, Karl / Versteyl, Andrea / Beckmann, Michael*, Produktverantwortung - Verpackungsabfälle, Elektroaltgeräte, Altfahrzeuge, Neuruppin 2007

*Tröndle, Herbert / Fischer, Thomas*, Strafgesetzbuch, 53. Aufl., Berlin 2006

*Umweltbundesamt* (Hrsg.), Nachhaltiges Deutschland – Wege zu einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung, Berlin 1997

*Umweltbundesamt* (Hrsg.), Nachhaltige Konsummuster, Berlin 2002

*WBGU* (Hrsg.), Welt im Wandel – Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation, Gutachten, Berlin 2011

*Wegener, Bernhard W.*, Die Freiheit stirbt mit der Glühbirne (wieder ein Stück), *ZUR* 2009, S. 169 f.

*Westermann, Harm*, Sachenrecht, 7. Aufl., Heidelberg 1998

*Willand, Achim / Neuser, Uwe*, Rechtliche Bedingungen und Restriktionen für die Förderung neuer Nutzungsstrategien, Rechtsgutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes, Berlin 2003

*Winter, Gerd*, Umweltrechtliche Prinzipien des Gemeinschaftsrechts, *ZUR* 2003, S. 137 ff.

*World Commission on Environment and Development*, *Our Common Future*, Oxford 1987

*Wortmann, Gerhard / Schimikowski, Peter*, Geplanter Produktverschleiß und bürgerliches Recht, *ZIP* 1985, S. 978 ff.

## Anhang: Dokumentation des Expertenworkshops

### Teilnehmer:

Titel	Name	Institution
	Sascha Arnold	BMU, ZG III 4
Dr.	Michael Bilharz	UBA, III 1.1
	Michael Bölke	UBA, I 3.1
	Lisa Cerny	UBA, III 1.1 Vorhabenbetreuung
Prof. Dr.	Kurt Fassbender	Universität Leipzig
	Barbara Friedrich	UBA, III 1.5
	Moritz Grunow	Universität Bremen
Dr.	Evelyn Hagenah	UBA, Fachbereichsleiterin III 1
	Friederike Herrmann	UBA, I 1.3
	Susanne Heutling	UBA, III 1.3
	Claudia Koll	BMU, ZG III 5
Dr.	Heidrun Moser	UBA, Fachgebietsleiterin III 1.1
Dr.	Ines Oehme	UBA, III 1.3
	Ralf Ramin	Technische Universität Braunschweig
Dr.	Jochen Ritter	BMU, ZG III 4
Prof. Dr.	Sabine Schlacke	Universität Bremen
Prof. Dr.	Arndt Schmehl	Universität Hamburg
Prof. Dr.	Thomas Schomerus	Universität Lüneburg
	Birgit Schwenk	BMU, Referatsleiterin WA III 1
	Arlena Skalecki	Universität Bremen
PD Dr.	Ulrich Smeddinck	UBA, III 1.5, III 2.1 Vorhabenbetreuung
	Laura Spengler	Ökopol
	Michael Stadermann	Universität Bremen
	Katja Stuißer	UBA, III 1.2
Prof. Dr.	Klaus Tonner	Universität Rostock
	Julia Verlinden	UBA, III 2.2
	Janis Winzer	UBA, I

## **Programm:**

- 10.00 **Begrüßung und Vorstellungsrunde der Workshopteilnehmer/-innen**  
Dr. Evelyn Hagenah, Umweltbundesamt
- 10.30 **Einführung in die Thematik / Vorstellung des Projekts**  
Prof. Dr. Sabine Schlacke, Universität Bremen
- 10.45 **Zivilrechtlicher Rahmen des Konsums: Möglichkeiten einer nachhaltigen Ausgestaltung?**  
Michael Stadermann, Universität Bremen
- 11.15 **Impulskommentar**  
Prof. Dr. Klaus Tonner, Universität Rostock
- 11.30 **Diskussion**
- 11.45 **Öffentlich-rechtlicher Rahmen des Konsums: Möglichkeiten einer nachhaltigen Ausgestaltung?**  
Prof. Dr. Sabine Schlacke, Universität Bremen
- 12.15 **Impulskommentar**  
Prof. Dr. Kurt Fassbender, Universität Leipzig
- 12.30 **Diskussion**
- 12.45 **Mittagspause**
- 14.00 **Vorstellung ausgewählter Instrumente zur Förderung des nachhaltigen Konsums**
- Besteuerung des Produktkaufs**  
Michael Stadermann, Universität Bremen
- Förderung von Sharing-Produkten**  
Moritz Grunow, Universität Bremen
- Produktnutzungsverbote**  
Michael Stadermann, Universität Bremen
- Pfand auf Elektrogeräte**  
Moritz Grunow, Universität Bremen
- 14.45 **Kaffeepause**
- 15.00 **Diskussion**
- 15.50 **Fazit und Ausblick**

## **Protokoll:**

### 10:00 Uhr: Begrüßung – Motivation und Ziele (Dr. Hagenah, Dr. Moser)

- Etablieren nachhaltiger Lebensstile als Ziel des UBA, Konsumentenforschung belegt die Voraussetzungenfunktion von rechtlicher Regulierung zur Verhaltensänderung von Verbrauchern, Frage nach rechtlichen Leitplanken zur Förderung nachhaltiger Nutzung.
- Forschungsvorhaben hat nur orientierenden Charakter (Kurzgutachten), Schwerpunkt der Studie liegt auf der Nutzungsphase von Produkten.

### 10:30 Uhr: Einführung in die Thematik/Vorstellung des Projekts (Prof. Dr. Schlacke)

- WBGU konstatiert gesellschaftlichen Bewusstseinswandel hin zu nachhaltigen Lebensstilen.
- Rechtlicher Rahmen und wissenschaftliche Studien fokussieren bislang Produkte/Hersteller, Lücke: Nutzungsbezogene Instrumente, die auf Beeinflussung des Verhaltens von Verbrauchern abzielen.
- Abgrenzung von Effizienz und Suffizienz als Grundlagen nachhaltigen Konsumverhaltens.

### 10:45 Uhr: Zivilrechtlicher Rahmen des Konsums (Stadermann)

- Bedeutung des Zivilrechts für nachhaltigen Konsum, Unterscheidung zwischen eigentumsbasierter und -ersetzender Individualnutzung sowie gemeinschaftlicher Produktnutzung.
- Eigentumsbasierte Individualnutzung: Zentraler Vertragstyp – Kauf, Besonderheit: geringe Gestaltungsspielräume, Nachhaltigkeitspotential: Einbeziehung der Produkteffizienz in die Sachmangelgewährleistung (Förderung der Effizienz) und Ausgestaltung des Gebrauchsgüterkaufs als attraktive Alternative zum Neuproduktkauf (Förderung der Suffizienz). Gewährleistungsrecht im BGB als Stellschraube, Reichweite des Beschaffenheitsbegriffs letztlich ungeklärt (physisch anhaftende Produkteigenschaften oder Produkteigenschaften, die außerhalb der Sache liegen?), Garantie statt Gewährleistung als Handlungsmöglichkeit (es könnte Produktlebensdauer verlängert und technischer Obsoleszenz entgegengewirkt

werden), Einschränkung des Wahlrechts des Nutzers zwischen Nachbesserung und Nachlieferung als Idee? (aber: Verbrauchsgüterkaufrichtlinie 1999/44/EG verlangt Wahlrecht des Käufers).

- Eigentumsersetzende Individualnutzung: Zentrale Vertragstypen – Miete und Leasing, Besonderheit: Weitgehende Gestaltungsfreiheit, Nachhaltigkeitspotential: Nutzungsintensivierung durch Nutzerwechsel und Nutzungsverlängerung durch Trennung von Nutzung und Wartung (Förderung der Suffizienz) und bedarfsspezifische Produktauswahl (Förderung der Effizienz).
- Gemeinschaftliche Produktnutzung: Zentrale Formen – Miteigentümergeinschaft und GbR, Besonderheiten: Bindung an ein konkretes Produkt, Nachhaltigkeitspotential: Erhöhte Nutzungsauslastung durch kumulierten Bedarf und Nutzungsverlängerung durch schonende Produktnutzung (Suffizienz)
- Fazit: Nachhaltigkeitsstrategien sind bereits im Zivilrecht verankert, wesentliche Vertragstypen sind normiert / es herrscht Vertragsgestaltungsfreiheit, Hemmnisse finden sich überwiegend im zwingenden Recht – hier Zielkonflikt zwischen Verbraucher- und Umweltschutz

Verständnisfragen:

**Verlinden:** Wurde auf den Gebrauchsgüterkauf gar nicht eingegangen?

**Antwort:** Doch, im Gutachten.

**Spengler:** Ist das Gutachten auf bestimmte Produkte begrenzt, z.B. Autos? Was ist etwa mit Kleidung?

**Antwort:** Hier standen langlebige Produkte im Fokus.

**Winzer:** Oftmals ist eine schadhafte Software das Problem bzw. der Fehler, gar nicht das Produkt an sich.

**Bölke:** Wurde nur an das Produkt angeknüpft? Was ist mit Dienstleistungen, z.B. im Bereich Mobilität (z.B. Fahrradverleih, ÖPNV, Car-Sharing)? Warum ist das nicht Thema?

**Antwort:** Im Gutachten wurde an Nutzungsformen angeknüpft, also z.B. Miete, was die genannten Dienstleistungen i.e.S. beinhaltet.

### 11:15 Uhr: Impulskommentar (Prof. Dr. Tonner)

- Dringend geboten, dass sich die Zivilrechtswissenschaft den Bezügen zum nachhaltigen Konsum öffnet! Nachhaltigkeit ist fachlich bislang vornehmlich im öffentlichen Recht verankert und sehr intensiv in den Sozialwissenschaften bearbeitet worden. Heutzutage jedoch überhaupt keine Rückkopplung in das Zivilrecht vorhanden. Aber: Wie wollen Sie die Erkenntnisse der Sozialwissenschaften in die Wirklichkeit transportieren, wenn Sie sich dabei nicht der Mittel des Rechts bedienen?
- Zu den internationalen Rahmenbedingungen des Themas nachhaltiger Konsum: Umweltpolitik immer herstellerorientiert – Ansatz bei den Verbrauchern lediglich nachlaufend, Ansätze in Agenda 21 und UN-Guidelines for Consumer Protection von 1985/1999.
- Europäische Ebene: Entscheidende Vorschriften gehen auf Verbrauchsgüterrichtlinie zurück, hier ist entsprechender Einfluss zu nehmen – das Thema nachhaltiger Konsum wird weitgehend ignoriert. Verbrauchsgüterrichtlinie hat zwar noch Mindeststandardharmonisierung zum Gegenstand, was Spielräume für den nationalen Gesetzgeber eröffnet, dies wird aber demnächst zu einem Ende kommen.
- Verbraucher wird mit Vielzahl von Informationen „zugeknallt“, die wenigen Vorschriften zum nachhaltigen Konsum folgen ausgerechnet auch diesem Modell. Diese Informationsflut wird gar nicht mehr zur Kenntnis genommen, die Umweltinformationen gehen daher unter.
- Angetan daher von der Studie, die sich nicht etwa auf die Information, sondern den Mangelbegriff und dessen Greening konzentriert. Dies ist sollte die zentrale Aufgabe sein. Allerdings muss herstellerbezogene Umweltpolitik mit hineingebracht werden.
- Ferner richtig, dass, wie vorgeschlagen, Wahlrecht des Verbrauchers zwischen Nachbesserung und -lieferung aufgehoben werden sollte. Hier bestehen politische Möglichkeiten, dies auf europäischer Ebene zu verankern.
- Auf Kohärenz des Mangelbegriffs achten (Dienstleistungen / Touristik).

## 11:30 Uhr: Diskussion

**Schmehl:** Ich finde, das Gutachten zeigt als Hoffnungsindikator, dass Nachhaltigkeit ernst genommen wird. Nach einer Studie ist die Mehrung von Geld und Besitz nur für 12% der Bevölkerung von Bedeutung. Es sollten Instrumente gewählt werden, die ein Auseinanderfallen von Lebensstil und wirtschaftlicher Unabhängigkeit verhindern; dabei ist der Ansatz im Zivilrecht sehr gut. Aber: Konsum geschieht nicht nur durch Verbraucher, sondern auch durch Unternehmer. Man sollte nicht nur über Steuern für Endverbraucher sprechen.

**Stadermann:** Das Projekt schränkt sich nicht ein. Es beinhaltet auch Unternehmer als Endverbraucher. Zwar stehen die Endverbraucher im Fokus, aber die Frage nach Steuern betrachtet auch die Vorgeschalteten.

**Oehme:** Bezüglich des Wahlrechts des Käufers: Was ist mit einer Ausweitung der zwei Jahre? Viele Produkte gehen nach zwei Jahren kaputt, dann muss ein neues gekauft werden. Die Gewährleistung sollte ausgestaltet werden, um die Langlebigkeit zu fördern.

**Stadermann:** Das ist möglich, aber ich habe Zweifel, dass die Produkte dann langlebiger werden. Später auftretende Mängel werden nur als Mangel anerkannt, wenn sie schon bei Übergabe vorlagen. Einen Profit für die Langlebigkeit gibt es eher, wenn man sich nicht auf den Übergabezeitpunkt beschränkt.

**Hagenah:** Den Mangelbegriff durch Gesetze zu ändern, ist schwierig. Wohin geht denn die Rechtsprechung? Eher in die falsche Richtung für die Umwelt? Zu viel Privatautonomie ist auch kein Lösungsansatz. Es sollten eher Leitplanken geschaffen werden. Z.B. könnten Musterverträge geschaffen werden, was aber sicher nicht einfach ist.

**Stadermann:** Prozessrechtlich zum Mangelbegriff: Macht der Verbraucher den Mangel geltend, ist er beweispflichtig (bzw. Beweislastumkehr für Verbraucher). Zu differenzieren ist der Mangel, der geltend gemacht wird (= Schaden) und der Mangel, der schon bei Übergabe vorlag (= Grundmangel). Das ist nicht der gleiche Mangel, sonst wäre er bei Übergabe schon sichtbar gewesen. Somit läuft die Beweislastumkehr ins Leere.

- Winzer:** Was ist im Fahrzeugbereich? In den USA gibt es 7 Jahre Garantie für Neufahrzeuge. Wo ist das in Deutschland gesetzlich geregelt?
- Stadermann:** Eine Garantie gibt es nur, wenn sie explizit vereinbart wurde. Die Ausgestaltung obliegt den Vertragsparteien.
- Schwenk:** Was ist mit dem Beschaffenheitsbegriff? Wie ein Produkt hergestellt wird, wird nicht beachtet. Ein Handlungsansatz wäre die Zertifizierung von Rohstoffen (wie BMU). Ein Ansatzpunkt wäre auch im Softwarebereich, z.B. bei einem Drucker, der nach soundso viel Seiten mitteilt, dass er repariert werden muss. Der Händler sagt, es lohnt sich eher, einen neuen zu kaufen.
- Stadermann:** Bzgl. der ersten Frage, zum Ressourcenlabeling: Es gibt wenig Rechtsprechung dazu, wie weit die Reichweite des Beschaffenheitsbegriffs geht. Zur zweiten Frage, zum Drucker: Vgl. Stichwort „Obsoleszenz“.
- Ramin:** Ich sehe auch die Beschaffenheit als Einfallstor. Eine Legaldefinition wäre sinnvoll. Ab wann der Mangel maßgeblich ist, etc.
- Herrmann:** Einfacher als die Änderung des Beschaffenheitsbegriffs könnte es sein, an der Beweislastverteilung anzusetzen. Gibt es dazu Vorgaben aus dem Europarecht?
- Stadermann:** Mir sind keine bekannt. Die Beweislastregel in § 476 BGB müsste überarbeitet werden, um Schlupflöcher zu schließen.
- Herrmann:** Basiert die 6-Monatsfrist auf der Verbrauchsgüter-RL?
- Tonner:** Ja.
- Fassbender:** Die zivilrechtliche Gewährleistung im Hauptfokus scheint sachgerecht. Ich verweise auf eine Studie zum nachhaltigen Konsum am Beispiel von Ebay.

#### 11:45 Uhr: Öffentlich-rechtlicher Rahmen des Konsums (Prof. Dr. Schlacke)

- Produktbezogene Vorschriften des öffentlichen Rechts sind grundsätzlich herstellerbezogen, bislang kein eigenständiges Rechtsgebiet „Konsumrecht“, aber (mittelbare) Bezüge z.B. im Umwelt-, Energie-, Produktsicherheits-, Sozial- und Steuerrecht.

- Modell für produktnutzungsbezogene Regulierung können Betreiberpflichten nach §§ 5, 22 BImSchG sein: hier Schutz- und Vorsorgepflicht, betreffen Betrieb/Benutzung einer Anlage, vorrangiges Ziel: Gefahrenabwehr. Nachhaltigkeitsbezug: Wartungs- und ggf. Modernisierungszwang sichert Effizienz und verlängert Lebensdauer der Anlage – übertragbar auf Produkte.
- Umweltzonen nach § 40 Abs. 1 BImSchG / 35. BImSchV: Verkehrsverbot für umweltschädliche Fahrzeuge / örtlich beschränktes Produktnutzungsverbot, Ziel: Luftreinhaltung. Nachhaltigkeitsbezug: Raschere Modernisierung des Fahrzeugbestands mit emissionsärmeren PKW.
- § 4 Abs. 2 KrW-/AbfG: statuiert abfallarmes Konsumverhalten, aber bloßer Programmsatz, Entledigungspflicht gemäß § 3 Abs. 4 KrW-/AbfG, Produktverantwortung gemäß § 22 ff. KrW-/AbfG (ist aber herstellerbezogen, z.B. Rücknahmepflicht, Pfanderhebungspflicht). Nachhaltigkeitsbezug: Ist gegeben, aber keine unmittelbare Steuerung des Konsumverhaltens.
- §§ 10, 10a EnEV: Statuieren Pflicht zur Außerbetriebnahme ineffizienter Heizsysteme. Ziel: Steigerung der Energieeffizienz. Nachhaltigkeitsbezug: Nachhaltige Nutzung als Gesetzeszweck, bestandsbezogenes Betriebsverbot, hohe Effektivität aber weitgehender Eingriff
- Geräte- und Produktsicherheitsgesetz (GPSG): Erfasst Verbraucherprodukte, enthält Beschaffenheitsvorgabe gem. § 4 Abs. 2 GPSG. Ziel: Risikovermeidung. Nachhaltigkeitsbezug: Höhere Produktzuverlässigkeit und risikoarme Produkte sind (tendenziell) haltbare Produkte.
- Haushaltserstausstattung, § 24 Abs. 3 Nr. 1 SGB II / § 31 Abs. 1 Nr. 1 SGB XII: Adressaten sind Empfänger/innen von Sozialhilfe / ALG II, behördliches Ermessen über Art und Weise der Bedarfsdeckung, Beschränkung auf Gebrauchtgegenstände zulässig. Nachhaltigkeitsbezug: Adressierung eines besonders aktivierungsbedürftigen Milieus. Stärkung des Gebrauchtmarkts. Keine Denkverbote bei Erstellen der Studie. Wunsch, dies zur Diskussion zu stellen, aber durchaus verfassungsrechtliche Bedenken.
- Absetzung für Abnutzung - AfA („Abschreibung“): Zeitraum der Abschreibung bestimmt sich nach gewöhnlicher Nutzungsdauer von Gütern, § 7 Abs. 1 Satz 2 EStG. AfA-Tabelle des BMF legt Nutzungsdauer fest, z.B. PKW – 6 Jahre / PC u. Peripherie –

3 Jahre. Nachhaltigkeitsbezug: Gefahr des Produktaustauschs nach Absetzung bedingt künstliche Lebenszyklusverkürzung.

- Strafrecht: Sachbeschädigung, § 303 StGB. Nachhaltigkeitsbezug: Strafbarkeit könnte an mutwillige Lebenszyklusverkürzungen geknüpft werden – allerdings als Umsetzungsansatz abwegig.

#### 12:15 Uhr: Impulskommentar (Prof. Dr. Fassbender)

- Zwischenbericht stellt eine gediegene Analyse der geltenden Regelungen des öffentlichen Rechts dar. Meisten Vorschläge zutreffend.
- Auswahl der Teilrechtsgebiete ist nach sachgerechten Kriterien erfolgt. Was fehlt, sind Herstellerinformationen an den Verbraucher bzgl. Energieeigenschaften. Die Einschränkung der Studie auf den Nutzer sollte in der Endfassung explizit herausgestellt werden.
- Im Umweltrecht erscheint es zweifelhaft, ob die Betreiberpflichten nach § 5 BImSchG als Vorbild herangezogen werden können. Sachnäher wäre es, wenn man entsprechende Regelungen am Produktsicherheitsrecht ausrichtet. Hier würden die Hersteller Informationspflichten treffen. Man kommt um die Hersteller nicht umhin (Parallele zur Integrierten Produktpolitik).
- Im WHG gibt es eine allgemeine Pflicht u.a. für jedermann, Wasser zu sparen. Die Ergänzung im neuen § 50 II WHG fordert ausdrücklich auf, zu informieren, wie man Wasser sparen kann.
- Zustimmung verdient Vorschlag zu den Umweltzonen und Ausweitung dieses Modells auf andere Produktgruppen.
- Überzeugend auch die positive Würdigung von Pfandsystemen (großes Potential). Aber verfassungsrechtliche Bedenken hinsichtlich Entledigungspflicht umweltschädlicher Produkte. Abfallvermeidungsprogramme wurden bisher nicht erwähnt, könnten aber einen erheblichen Beitrag zum nachhaltigen Konsumentenverhalten leisten. Länder könnten Abgaben für bestimmte Abfallarten erheben.
- Das ProduktsicherheitsG sollte noch intensiver behandelt werden. Hier böten sich Anknüpfungspunkte für eine Integrierte Produktpolitik.
- Umweltenergierecht: Wenn das Ordnungsrecht so scharf eingreift, werden

Vorschläge angreifbar.

- Vorschläge zum Sozialrecht innovativ und von ihrer Bedeutung nicht zu unterschätzen. Sensibilisierung der Kommunen wäre hier bereits lohnender Ertrag.
- Steuerrecht: Zutreffende Analyse. Aber es erscheint zumindest gewagt, Finanzierung der Sozialversicherung von der Lohnarbeit entkoppeln zu wollen.

### 12:30 Uhr: Diskussion

**Verlinden:** Die EnergieeinsparVO liefert ein Beispiel dafür, dass wenn der Vollzug in den Ländern nicht gewährleistet ist, die VO wenig wert ist. Es gibt leider keine Kontrollen, obwohl Bußgeldvorschriften geregelt sind. Da liegt noch Potential, was in der Praxis nicht ausgeschöpft wird. Zum Sozialrecht gebe ich zu bedenken, dass es relevanter ist, eher auf die gesamten Lebenszykluskosten zu achten, als auf das Merkmal „gebraucht“. Dass also z.B. ein zwölf Jahre alter Kühlschrank mit Energieeffizienzklasse „C“ hohe Energiekosten verursacht und somit unterm Strich womöglich teurer und auch nicht ressourcenschonender ist als ein neuer, sparsamer Kühlschrank.

**Schlacke:** Zum Vollzugsproblem: Das Problem ist, dass es oftmals nicht einmal eine zuständige Behörde gibt und dass nicht sanktioniert wird.

**Schomerus:** Zivilrechtlich sollte die Langlebigkeit gefördert werden. Öffentlich-rechtlich sollten die Produkte schneller ausgetauscht werden. Woher kommen die Kriterien, was erhalten/ersetzt wird und was nicht? Problem der Kohärenz der Vorschläge.

**Schlacke:** Diese Kohärenz wurde noch nicht untersucht. Erst einmal wurde geschaut, wo überhaupt Ansatzpunkte sind.

**Schmehl:** (zu Schomerus) Das sind zwar Zielkonflikte, die aber eher auf der konkreten Ebene liegen, nicht auf der Metaebene. Ich finde die Nutzung von Produkten durch mehrere interessant. Das führt dazu, dass man steuerrechtlich überprüfen müsste, ob jemand zum Unternehmer wird, z.B. jemand, der Autos verleiht, dann wird eine Umsatzsteuer fällig. Man könnte die AfA-Tabelle durchmustern.

**Spengler:** Man könnte auch finanzielle Anreize setzen, indem man z.B. verringerte Mehrwertsteuersätze ansetzt.

**Schwenk:** Zum Widerspruch Verkürzung/Verlängerung: Das ist eine fachliche Frage. Mal ist es so sinnvoller, mal so. Lösungswege sind für beide Varianten sinnvoll.

#### 14:00 Uhr: Vorstellung ausgewählter Instrumente (Stadermann/Grunow)

##### Einleitung und Besteuerung des Produktkaufs (Stadermann)

- Zur Instrumentenauswahl: Ziel war es, keine Luftschlösser zu bauen, sondern exemplarisch über den Lebenszyklus hinweg besonders vielversprechende Vorschläge zu entwickeln. Dabei wurde Wert gelegt auf Anknüpfungspunkte zum bestehenden Recht und Praktikabilität von Umsetzung und Vollzug.
- Zur Besteuerung des Produktkaufs: Ziel des Instruments – Förderung von nachhaltigen Nutzungsstrategien, durch Verteuerung des Produktkaufs. Produkte im individuellen Eigentum von Konsumenten bleiben einen Großteil ihrer Produktlebenszeit ungenutzt, Steuern als Instrument stellen bewährte Regulierungsmaßnahmen dar, Möglichkeit auf bestehende Verwaltungsstrukturen zurückzugreifen.
- Zur Ausgestaltung der Produktressourcensteuer: Besteuerungsgegenstand = Produktkauf / Maßstab = verwendete Primärressourcen. Besteuerungsgrundlage: Ressourcenbewertung oder Steuersatz nach Primärressourcenanteil. Besteuerungshöhe: Kompensation von Preisvorteilen der Primärrohstoffe gegenüber Sekundärrohstoffen.
- Besteuerungswirkung: Konsumverzicht / Ausweichen auf nachhaltige Nutzungsstrategien / Kauf von Recyclingprodukten.
- Rechtliche Bewertung der Primärressourcensteuer: Keine grundsätzlichen unions- oder verfassungsrechtlichen Bedenken. Auch ein Verstoß gegen die Vorschriften des Welthandelsrechts ist nicht anzunehmen.

##### Privilegierung von Sharing-Produkten (Grunow)

- Produkt-Sharing: Eine Form des eigentumslosen Konsums / schon seit längerem

Gegenstand der Nachhaltigkeitsdiskussion. BMU und UBA begleiten diesen schon länger.

- Grundidee ist die Loslösung von Eigentum und Nutzung, die zu einer Ausweitung des Nutzerkreises führt. Definition Produkt-Sharing: Die geteilte Nutzung eines Gegenstands durch wenigstens zwei Personen. Beispiele: Car-Sharing / Garten- oder Sportgeräteverleih / öffentliche Bibliotheken.
- Nachhaltigkeitsbezug: Der Sharing-Nutzer wählt bedarfsgerecht und damit ggf. ökologisch vorteilhaft, der Eigentümer hingegen will die gesamte Nutzungsbreite abdecken und wählt ggf. das über den Normalbedarf hinausgehende Produkt.
- Ist Produkt-Sharing per se ökologisch vorteilhaft (empirisch belegt bisher nur für Mietskier)? Dies wird durchaus in Frage gestellt – Produkt-Sharing kann Geringverdienern Zugang zu teuren Konsumgütern erst eröffnen. Man muss Produkt-Sharing produktspezifisch sinnvoll zur Anwendung bringen.
- Vorteile: Erweiterung des Nutzerkreises / Maximierung der Geräteauslastung / bedarfsgerechte Produktwahl.
- Nachteile: Ersparnisse fließen ggf. in andere Konsumbereiche / für den Nutzer ggf. zusätzlicher Zeitaufwand.
- Warum Beispiel Car-Sharing? Ein Leben ohne Auto ein besonders ressourcenschonendes Leben. Abbau bestehender Vorbehalte gegenüber eigentumsersetzenden Nutzungsformen nötig. Günstiger Zeitpunkt zur Aktivierung von Konsumenten wegen Einstellungswandel bzgl. Kfz unter jungen Menschen.
- Konkrete Ausgestaltung: Parkplatzprivilegierung, § 12 StVO / Gleichstellung mit öffentlichem Nahverkehr in verkehrsberuhigten Zonen oder bei Sonderfahrspuren / steuerliche Vergünstigung der Nutzung.
- Rechtliche Bewertung der Privilegierung: Verfassungsrechtliche Bedenken wegen Art. 3 Abs. 1 GG? Dann müssten Sharing-Produkte u. Nicht-Sharing-Produkte wesentlich gleich sein. Abhängig von Anknüpfungspunkt (Auto oder Nutzung). Sachlicher Grund: jedenfalls Ressourcenschonung / Art. 20a GG. Privilegierungen im Straßenkehr – Vereinbarkeit mit einfachem Recht wegen weitem Gemeingebrauch des Straßenverkehrsrechts? Dem stehen bestehende Privilegien etwa für Behinderte oder den ÖPNV entgegen.

## Diskussion zu Teil 1: Besteuerung und Sharing-Produkte

- Spengler:** Problematisch ist, was sich am Produkt noch feststellen lässt. Neue und recycelte Metalle lassen sich kaum auseinanderhalten. Da liegt ein Problem in der Schnittstelle zwischen Technik und Recht.
- Stadermann:** Das Problem ist bekannt. Unsere Vorstellung ist es, den Hersteller zu verpflichten, seine Ressourcen aufzuschlüsseln.
- Spengler:** Die Aufschlüsselung ist aber auf der Umsetzungsebene problematisch.
- Tonner:** Wenn ein Kaufvertrag umgangen werden soll, dann wird ein Mietvertrag auf Lebensdauer geschlossen. Spitzfindige Juristen bekommen das hin. Ist es da mit einer einfachen Umgehungsklausel getan? Problematisch ist auch, wenn innerhalb der EU aus einem anderen Land gekauft wird. Somit werden die Steuern umgangen. Fraglich ist, welches Recht angewendet wird. Nach ROM-I kann vereinbart werden, dass das andere Recht angewendet wird. Nach der Günstigkeitsklausel liegt die Steuerpflicht beim Verkäufer, der im Ausland sitzt.
- Hagenah:** Bezüglich der Steuern könnte man folgendes Modell wählen: Man nimmt einen Ausgangswert, dann weist der Hersteller nach, wie viele Sekundärressourcen verwendet wurden und nach verschiedenen Rohstoffen wird unterschieden. Es besteht aber immer die Gefahr der Fehlsteuerung.
- Stadermann:** Es gibt zwei Modelle. Modell 1: Es wird nach den Ressourcen unterschieden und deren Wertigkeit. Ein hoher Preis wird für knappe Ressourcen gezahlt. Die Beiträge werden kumuliert. Somit wird die Knappheit der Ressourcen berücksichtigt. Modell 2 (zugleich die praktikablere Variante): Anteilige Primär- und Sekundärressourcen werden beachtet.
- Hagenah:** Das zweite Modell kann zu Fehlbesteuerungen führen.
- Ritter:** Zum 1. Ansatz (Gezielte Verteuerung von knappen Ressourcen): Diese Verteuerung ist problematisch. Knappe Ressourcen sind ja tendenziell schon teurer als weniger knappe. Wie wird in diesem Fall der staatliche Eingriff gerechtfertigt? Das Problem am 2. Ansatz ist, dass es, wenn die Ressourcennutzung im

Inland verteuert wird, zu einer Verlagerung der Ressourcennutzung ins Ausland kommt.

**Stadermann:** Die Orientierung am Marktpreis wird präferiert. Dabei sind dann die Primärressourcen der Anknüpfungspunkt.

**Schmehl:** Das ist eine sehr problematische Variante der Umsatzsteuer.

**Oehme:** In welche Richtung soll die Lenkungsfunktion gehen? Gemeinschaftliche Nutzung oder Sekundärrohstoffe fördern.

**Bölke:** Man sollte sich die StVO genauer ansehen, wie sie noch ausgestaltet werden könnte, z.B. privilegierte Parkplätze für Car-Sharing. Man könnte sich auch ein Fahrzeug in der Nachbarschaft teilen („Cash-Car“). Man müsste Privatfahrzeuge in einen Pool zur freien Verfügung stellen. Dieser Aspekt sollte noch genauer untersucht werden, z.B. welche vertraglichen Ausgestaltungen nötig sind, oder ob es Musterverträge geben kann.

**Spengler:** Könnte man nicht eine spezielle Besteuerung von umweltschädlichen Produkten vornehmen (z.B. Heizpilze, „Luxussteuer“), unabhängig von den Ressourcen?

**Schlacke:** Hier wurde von der Besteuerung des Neukaufs Abstand genommen.

**Winzer:** Problematisch ist, dass man sich ein eigenes Auto zulegt, um flexibel zu sein. Kunden, die nicht um urbanen Raum leben, haben große Schwierigkeit mit Car-Sharing.

### Produktnutzungsverbote (Stadermann)

- Ziele und Inhalt von Produktnutzungsverböten – Zweck: Verkürzung der Nutzungsdauer besonders ineffizienter Produkte. Betrifft ineffizienten Teil des Produktbestands (technisch überholte Produkte / konzeptionelle „Energieverschwender“. Wirkung: Effizienzverbesserung des Konsums / Konsumverzicht.
- Ansätze im geltenden Recht: Durchführungsmaßnahmen zur Ökodesignrichtlinie 2009/125/EG (Effizienzvorgaben durch Umwelanforderungen – Rechtsfolge: Marktbeschränkung / keine Wirkung auf Produktbestand), Umweltzone, § 40 Abs. 1 BImSchG i.V.m. 35. BImSchV (räumlich beschränktes Nutzungsverbot), Pflicht zur

Außerbetriebnahme von Heizsystemen § 10, 10a EnEV (absolutes Nutzungsverbot ineffizienter Anlagen).

- Maßnahmen der Verwaltung: Status Quo stellen Auflagen zur Sondernutzungserlaubnis dar Bsp. Berliner „Heizstrahler-Fall“). Weiterführende Maßnahmen etwa im Vergaberecht.
- Gesetzliche Nutzungsverbote als Ultima Ratio.
- Rechtliche Bewertung: Unionsrecht unproblematisch, wenn Einbettung in Durchführungsmaßnahmen zum Ökodesign.

### Pfand auf Elektrogeräte (Grunow)

- WEEE-Novelle bietet Gelegenheit, das bewährte umweltrechtliche Instrument Pfand für einen nachhaltigen Konsum von Elektrogeräten zu nutzen.
- Kennzeichen Pfandsystem: Hingabe eines Geldbetrags bei Produkterwerb, der bei Produktrückgabe erstattet wird. Zweck: Schließen von Stoffkreisläufen durch Anreizwirkung. Vorteile: wirtschaftlicher Anreiz aktiviert Konsumenten, der sein Nutzungsinteresse bereits verloren hat. Nachteile: Kapitalbindung bei dem Verbraucher / Aufwand für Betroffene.
- Bestehende produktgruppenspezifische Zwangsbepfandungen: § 9 VerpackV, Einwegpfand auf Getränkeverpackungen, § 10 Abs. 1 BattG, Einphasenpfand auf Kraftfahrzeugbatterien. Warum Elektrogeräte? An sich: Kostenlose Rückgabemöglichkeit für Haushalte nach ElektroG. Aber: Gerade Kleingeräten landen oft im Hausmüll.
- Anwendungsbereich eines Pfands: Elektrokleingeräte / Ggf. Ausweitung auf weitere Produktgruppen / Kollektive Rücknahmepflicht des Handels (Vertreiber werden nach WEEE-Novelle wahrscheinlich ohnehin erfasst).
- Rechtliche Bewertung: In § 24 Abs. 1 Nr. 2 KrW-/AbfG ausdrücklich vorgesehen.

### Diskussion zu Teil 2: Produktnutzungsverbote und Pfand auf Elektrogeräte

**Fassbender:** Zum Produktnutzungsverbot: Heizpilze stehen an erster Stelle, aber was kommt dann? Was kommt noch in Frage? Was sind weitere „konzeptionell“

ineffiziente Produkte? Bzgl. des Heizpilzes ist auch zu beachten, dass es nicht nur Straßen- sondern auch Gaststättenrecht betrifft.

**Stadermann:** Man könnte noch an Energieverschwender wie Laubbläser denken, oder z.B. alte Gefrierschränke.

**Ramin:** Wenn es ein absolutes Produktnutzungsverbot gibt, dann hat man plötzlich Abfall. Problematisch ist, herauszufinden, wer solche Geräte im Keller hat.

**Spengler:** Beim Produktnutzungsverbot sollte man zwei Dinge nicht vermischen: Straßennutzung und alte, ineffektive Geräte.

**Stadermann:** Man könnte als milderer Mittel an ein faktisches Produktnutzungsverbot denken.

**Schomerus:** Wenn man die Herangehensweise über den Bedarf wählt (brauche ich das Gerät überhaupt?), landet man schnell bei der Planwirtschaft. Wurde schon mal an eine Bedürfnisprüfung gedacht?

**Schlacke:** Bewirtschaftungsansätze wurden außer Acht gelassen, da hier mehr der verhaltensbezogene Ansatz beachtet wurde. Eine Bedürfnisprüfung geht zu sehr in Richtung Planwirtschaft.

**Verlinden:** Was auch noch zu bedenken wäre, ist ein persönliches CO<sub>2</sub>-Konto. Dabei könnte man sehen, was jedem „zusteht“, oder man könnte individuelle Emissionsrechte handeln (sehr visionär). Man kann bei der Begründung von vermeintlich „strenger“ Politik auch nach den ökologischen Grenzen fragen, also was da ist und wie es verteilt wird.

**Friedrich:** Produktnutzungsverbote überschneiden sich mit der Ökodesign-Richtlinie

**Stadermann:** Die Ökodesign-RL schaut nur in die Zukunft.

#### 16:00 Uhr: Fazit (Schlacke / Moser)

- Wir stehen erst am Anfang der Forschung. Mehr Intra- und Interdisziplinarität im Forschungsfeld des „nachhaltigen Konsums“ erforderlich.