

**Ausschuss für Umwelt,  
Naturschutz und Reaktorsicherheit  
15. WP**

**Ausschussdrucksache 15(15)126\*\***

**Öffentliche Anhörung**

**zur Dritten Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung  
- BT-Drucksache 15/1179 -**

**Statements geladener Sachverständiger**

<b>Beiträge von</b>	<b>Seite</b>
Andreas Bauer, Roland Berger & Partner GmbH, München	3
Ball Packaging Europe Holding GmbH & Co. KG	5
Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland - BUND e.V.	8
Bundesvereinigung der deutschen Ernährungsindustrie - BVE e.V.	9



## Statement von Andreas Bauer

Roland Berger & Partner GmbH, München

Roland Berger Strategy Consultants hat sich seit 2,5 Jahren sehr intensiv mit der gesamten Thematik aus ökonomischer und Verbrauchersicht auseinandergesetzt, unter anderem durch eine Untersuchung der Lenkungswirkung eines Zwangspfandes und der ökonomischen Folgen in 2001 und die Unterstützung der Arbeiten zum Aufbau des nationalen Pfandsystems, bei dem ebenfalls die ökonomischen Folgen analysiert wurden.

Bei Betrachtung aller relevanter Entscheidungspunkte und Rahmenbedingungen ist die bisher angedachte Pfandlösung ökonomisch nicht sinnvoll. Im Gegenteil, die Pfandlösung ist eine im Kern fundamentale Fehlentwicklung, die in einzelnen Getränkebereichen eine verbotsgleiche Wirkung hat.

1. Die Pfandlösung führt nach unseren Berechnungen für die bisher betroffenen Getränkebereiche zu beträchtlichen Belastungen der betroffenen Wirtschaftskreise. Investitionen von ca. 1,1 Mrd. EUR wären erforderlich, um ein national einheitliches Rücknahmesystem aufzubauen. Die laufenden Kosten würden ca. 850 Mio. EUR betragen (– das entspricht ca. 6,2 Cent pro Gebinde auf Basis der Prognosen von 2002). Im Vergleich dazu werden an DSD-Gebühren nur ca. 310 Mio EUR eingespart (ca. 2,2 Cent pro Gebinde).
2. Die mangelnde betriebswirtschaftliche Sinnhaftigkeit und die fehlende Rechtssicherheit haben bislang den Aufbau eines nationalen Pfandsystems verhindert. Daher kam es zu massivem Konsumverzicht des Verbraucher aufgrund nicht convenienten Insellösungen und zu Auslistungen von Einweggetränken auf breiter Front durch den Handel.
3. Der daraus folgende dramatische Einbruch des Getränkemarktes (allein im Biermarkt gibt es einen Absatzeinbruch von 7,1% bisher in 2003) führt dazu, dass die Finanzierungsbasis einer Pfandlösung weiter schrumpft und die Investitionen und Kosten des aufzubauenden Systems von immer weniger Betroffenen zu tragen wären.
4. Die Pfandlösung bedroht massiv Arbeitsplätze in der Verpackungsindustrie, der abfüllenden Industrie und auch im Handel. Zahlen des Statistischen Bundesamtes belegen diese bedauerliche Entwicklung wie auch jüngste Pressemitteilungen von Brauern, Mineralbrunnen und Verpackungsherstellern.  
Die bisweilen genannte Schaffung von neuen Arbeitsplätzen können wir aufgrund mangelnder Bestätigung aus der Wirtschaft mit verlässlichen Daten nicht bestätigen. Das Pfand induziert jedoch eine Marktschrumpfung – die Einbrüche im Einweg können durch Mehrweg nicht aufgefangen werden. Daher kann der Saldo der Schaffung und Vernichtung von Arbeitsplätzen nur negativ sein – übrigens genauso wie bei den Steuereinnahmen.
5. Augenblicklich ist aufgrund der erwähnten mangelnden betriebswirtschaftlichen Sinnhaftigkeit und der fehlenden Rechtssicherheit nur der Aufbau von Insellösungen mit proprietären Gebindearten bzw. –formen absehbar. Die aus Verbrauchersicht extrem unbefriedigenden Insellösungen haben zur Konsequenz, dass Markenartikelhersteller sowohl im Inland als auch im besonderen Maße aus dem Ausland erhebliche Verluste im Einweg-Produktbereich zu verzeichnen haben und die Discounter ihre heute bereits hohen Marktanteile zu Lasten insbesondere der kleinen und mittelständischen Handelsunternehmen weiter ausbauen werden. Da Innovationen im Verpackungsbereich hauptsächlich von Markenartikelherstellern hervorgebracht wurden, ist des weiteren mit einem Rückgang der Innovationen zu rechnen.
6. Eine Integration der entstehenden Insellösungen in ein dann national einheitliches Pfandsystem ist vor dem Hintergrund der angekündigten unterschiedlichen Gebindearten, Kennzeichnungsverfahren, Erkennungs- und Entwertungstechnologien in den Rücknahmesystemen unter Berücksichtigung aller Faktoren aus unserer Sicht nicht zu erwarten bzw. wäre mit erheblich über dem Aufwand eines nationalen Pfandsystems liegenden Kosten verbunden.

Die Summe dieser aufgeführten Fakten wird dazu führen, dass in Deutschland ein Flickenteppich bestehen bleibt, der für den Verbraucher inakzeptabel - weil höchst unkomfortabel - ist und für die betroffenen Wirtschaftskreise betriebswirtschaftlich und volkswirtschaftlich ineffizient ist.

Die vorliegende Novelle der Verpackungsverordnung löst die oben genannten Probleme nicht. Sie versucht

- Rechtssicherheit zu schaffen, durch
  - o Verzicht auf MW-Quote (Vermeidung eines Jojo-Effekts)
  - o Schaffung von Klarheit über betroffene Verpackungs- bzw. Getränkebereiche
- und
- Klarheit für den Verbraucher zu schaffen.

Als Unternehmensberater ist es nicht unsere Aufgabe, politische Vorschläge zu machen, sondern wir sehen es als unsere Pflicht an, auf die bestehenden Mängel der geplanten Verordnung und wesentliche offene Fragen hinzuweisen, um Schaden von den betroffenen Wirtschaftskreisen und der Volkswirtschaft abzuwenden.

Vor einer Entscheidung über die Novellierung der Verpackungsverordnung sind aus unserer Sicht viel zu viele offene Punkte dringend zu klären:

- Die Ökologische Vorteilhaftigkeit und die Innovationsklausel...
  - o ... sind zur Zeit nicht rechtssicher formuliert und führen daher zu weiterer Rechts- und Planungsunsicherheit und der Gefahr von weiteren langwierigen gerichtlichen Auseinandersetzungen
  - o Es gilt daher, die Pro- und Contraargumente Innovationsklausel genau abzuwägen und eine rechtssichere Formulierung der Definitionen und erforderlichen Verwaltungsverfahren zu erreichen.
- Die Ablösung der Pfandauslösung nach Getränkebereichen durch die Verpackungsart wird wegen der verbleibenden Ausnahmen für bestimmte Getränkebereiche nicht vollständig erreicht. Daraus resultiert eine weitere mangelnde Verbraucherlogik und damit Unsicherheit bei den Verbrauchern.
- Bei Milch und Milcherzeugnissen auch unterhalb der 50%-Marke für den Milchanteil ist mit einer erheblichen Hygieneproblematik zu rechnen, ganz zu schweigen von der dafür noch nicht entwickelten Rücknahmetechnik für Automaten.
- Vor dem Hintergrund der vor der Novellierung stehenden EU-Verpackungsrichtlinie ist die Konformität der vorliegenden Novelle mit den EU-Regelungen zweifelhaft, was zu weiterer Rechtsunsicherheit für Handel, Industrie und Verbraucher führt.

Eine Entscheidung über diese Novelle kann daher nur auf der abschließenden Klärung der oben angesprochenen offenen Punkte erfolgen. Dabei sind auch die möglichen Alternativen zur Pfandlösung, z.B. einen Zuschlag auf nicht ökologisch vorteilhafte Einweg-Gebinde zu berücksichtigen. Dadurch könnten die Ziele der Verpackungsverordnung:

1. Vermeidung bzw. Verringerung der Auswirkungen von Abfall aus Verpackungen auf die Umwelt
2. Vorrang von Wiederverwendung und stofflicher Verwertung vor der Beseitigung von Abfällen
3. Stärkung des Anteils der in MW-Getränkeverpackungen sowie in ökologisch vorteilhaften Verpackungen abgefüllten

für die Wirtschaft verträglicher und für den Verbraucher convenienter und sozial verträglicher erreicht werden.

## Statement der Ball Packaging Europe Holding GmbH & Co. KG

Es ist mir eine Ehre, dem Umweltausschuss dieses Hohen Hauses zur Novellierung der Verpackungsverordnung Rede und Antwort zu stehen.

Um das Ergebnis vorwegzunehmen: Wir begrüßen, dass es zwölf Jahre nach Inkrafttreten der Verpackungsverordnung einen weitgehenden Konsens gibt, die Verpackungsverordnung grundlegend zu überarbeiten.

Wir halten es daher nicht für zielführend, jetzt in einer sog. „kleinen Novelle“ diesem Prozess vorzugreifen und irreversible Fakten zu schaffen.

Die grundlegenden Ziele der VerpackV, den Verpackungskreislauf zu schließen und die Produktverantwortung zu stärken sind erreicht.

Verfehlt ist die Mehrwegquote, die von Anfang an kein ökologisches sondern ein Mengenziel war. Es gibt keine ökologische Begründung oder Verifizierung, dass genau 72 % Mehrweganteil die optimale Mischung sind. Das galt damals und das gilt unter den veränderten Rahmenbedingungen von heute um so mehr.

Eine Novelle, die das Verpackungsrecht ändert, müsste daher in aller erster Linie Zielfestlegungen treffen, an die dann die Instrumente angepasst werden.

Pflichtpfand auf Einweg-Getränkeverpackungen ist kein Selbstzweck und gehört ebenso auf den Prüfstand. Die gegenwärtige Regelung ist so angelegt, dass sie aus wirtschaftlichen Zwängen für Einwegverpackungen verbotsähnliche Wirkung entfaltet. Soll Förderung ökologisch vorteilhafter Verpackungen heißen, dass nicht vorteilhafte vom Markt verdrängt werden? Hätte man vergleichbare Regelungen auf den Getränkekarton bei der UBA-Ökobilanz von 1995 angewandt, hätte er keine Gelegenheit gehabt, sich zum ökologisch vorteilhaften Gebinde zu entwickeln. Und das geschah ohne staatliches Lenkungsinstrument aufgrund von Wettbewerb.

Derzeit sollen mit dem Pfand im wesentlichen drei Ziele erreicht werden

- Lenkungswirkung hin zu sog. ökologisch vorteilhaften Verpackungen
- Schutz mittelständischer Strukturen
- Anti-Littering.

Die Lenkungswirkung ist umstritten. Sie hängt sicherlich, wie das UBA zu Recht anmerkt, davon ab wie sich künftig Handel und Verbraucher verhalten werden.

Derzeit erleben wir einen starken Anstieg der Mehrweganteile. Dies ist darauf zurückzuführen, dass es kein verbraucher- und wirtschaftsfreundliches Rücknahmesystem gibt. Der Handel greift daher zu dem, was unter diesen Umständen kostengünstig und legal ist: Auslistung von Einweg und Verstärkung von Mehrweg.

Eine Fortschreibung des derzeitigen Trends dürfte irreführend sein. Listungs- und Auslistungsentscheidungen hängen nicht von politischen Vorgaben ab, sondern von wirtschaftlichen Überlegungen. Wir erleben derzeit auf Handels- und Verbraucherseite Ausweichreaktionen – weg vom Pfand.

Würde sich das mit der Novelle ändern? Würde dann ein bundeseinheitliches Pfandsystem aufgebaut, wie es der Bundesumweltminister, Handel und Industrie einmal angedacht haben, wie es die EU-Kommission fordert? Ich glaube: nein.

Künftig würde es die Möglichkeit geben, durch Erlangen des Status „ökologisch vorteilhaft“ wieder aus der Pfandpflicht entlassen zu werden. Um die dafür notwendigen Voraussetzungen zu schaffen, benötigen diese Verpackungen vermutlich ein Pfandsystem, das aber dann überflüssig wird, wenn der Status erreicht ist. Der Aufbau eines bequemen Pfandsystems wird dadurch behindert.

Während große Handelsketten in Insellösungen ausweichen können, die reversibel sind, werden kleine Unternehmen sich dies nicht leisten können. Es wird die Konzentration im Handel fördern, wenige Verpackungsmaterialien und Handelsmarken bevorzugen. Markenartikelhersteller müssten zur Bedienung der bisherigen Vertriebskanäle bei zahlreichen Insellösungen bis zu 100 verschiedene Formen kreieren. Verpackungs- und damit Wettbewerbsvielfalt würden zu Lasten der Marketingmöglichkeiten der Hersteller und der Wahlfreiheit der Verbraucher abnehmen. Wettbewerb ist aber der Motor der Wirtschaft.

Es wird zu erheblichen Marktverwerfungen kommen. Die Auswirkungen spüren wir schon heute. 95 % unserer Beschäftigten sind in Kurzarbeit, Werksschließungen sind nicht auszuschließen. Zahlreiche unserer Dienstleister und Zulieferer sind in Konkurs.

Eine Kernfrage der Novellierung ist die „Innovationsklausel“. Bei den wettbewerblichen Vorteilen, die durch diesen Status gewährt werden, ist es erforderlich, dass die Unternehmen vorhersehbar und zuverlässig wissen, wie sie die ökologische Vorteilhaftigkeit erreichen können. Unternehmen, die nicht auf der Sonnenseite stehen müssen die Gewähr haben, dass die Bewertung objektiv ist.

Verfahren und Kriterien müssen daher rechtssicher definiert sein. Für das Verfahren ist dies sicherlich möglich. In strikter Anwendung der ISO Regeln müssen bei Ökobilanzen, die sich an die Öffentlichkeit richten, allerdings mehrere Bewertungsverfahren zugrunde gelegt werden. Das Verfahren des UBA wurde vom Amt, nicht von den Normengremien entwickelt. Die Bewertung des UBA ist in weiten Teilen subjektiv. Eine verbindliche Hierarchisierung oder Priorisierung kann nur durch die parlamentarischen Gremien erfolgen. Das hat die Enquete Kommission Schutz des Menschen und der Umwelt des Deutschen Bundestages deutlich herausgearbeitet.

Zusammengefasst: Ich glaube nicht, dass durch die Novelle große Handelsunternehmen zum Aufbau eines bundesweiten Rücknahmesystems veranlasst werden. Die Lenkungswirkung hin zu ökologisch vorteilhaften Verpackungen – so sie denn rechtssicher definiert werden können – ist sicherlich gegeben. Das wird erhebliche Verschiebungen von Mehrweg zu ökologisch vorteilhaften Einwegverpackungen geben, die doppelt bevorteilt sind: kein Pfand und keine Rückgabe.

Zum Litteringaspekt: Pfand ist grundsätzlich kein geeignetes Mittel, dem Littering entgegen zu wirken. Erfolge gibt es bei den bepfandeten Verpackungen. Allerdings sind in der Landschaft deutlich Ausweichreaktionen beim Littering zu spüren, statt Dosen liegen niedriger bepfandete Glasflaschen herum. In Zukunft wird die Dose in der Landschaft durch den ökologisch vorteilhaften Getränkekarton verdrängt. Wenn Pfand gegen Getränkeverpackungs-Littering eingesetzt werden soll, dann müssten alle Einweg-Getränkeverpackungen bepfandet werden. Mit ökologischer Vorteilhaftigkeit hat Littering nichts zu tun.

Wir halten eine Verabschiedung der Novelle zum jetzigen Zeitpunkt auch deshalb für unangemessen, weil sowohl in Deutschland als auch beim EuGH nicht abschließend geklärte Verfahren anhängig sind. Entgegen aller anderslautenden Erklärungen gibt es in Deutschland nur zwei, sich allerdings widersprechende Urteile zur Verfassungsmäßigkeit der Pfandpflicht in der Hauptsache. Es müsste daher auch im Interesse der Politik liegen, dass diese Frage schnellstmöglich höchst-richterlich geklärt wird, bevor Teile der Wirtschaft irreparable Schäden erleiden. Gleiches gilt für die beiden beim EuGH anhängigen Verfahren. Auch hier ist nicht auszuschließen, dass diese zugunsten der klagenden Seite ausgehen.

Die Differenzierung von Verpackungen in ökologisch vorteilhaft und unvorteilhaft findet im EU-Verpackungsrecht keine Grundlage. Hiergegen haben schon beim letzten Novellierungsversuch acht Mitgliedstaaten Einspruch bei der EU-Kommission erhoben. Wir sehen auch erhebliche Zweifel, ob das jetzt entstehende System der Insellösungen mit den Ansprüchen der Kommission an ein ganz Deutschland abdeckendes Rücknahmesystem entspricht (Schreiben an den BMU vom 15. Mai 2003).

Wir bitten Parlament und Bundesrat, die Pfandpflicht bis zur Klärung der rechtlichen Fragen, der wirtschaftlichen Auswirkungen, die derzeit im Auftrag des BMWA untersucht werden, und einer „großen Novelle“ der Verpackungsverordnung auszusetzen. Wir könnten akzeptieren, wenn für die Zeit bis dahin zunächst alternative Maßnahmen wie ein moderater, nicht erdrosselnder Zuschlag auf Einweg-Getränkeverpackungen oder Lizenzentgelte erhoben würden. Zu erwägen wäre, ob Verpackungen, die sich freiwillig einem Pfandsystem unterziehen, von der fiskalischen Belastung ausgenommen werden.

Sollte die Novelle verabschiedet werden, so hätten wir folgende Änderungsvorschläge:

- Einfügung einer rechtssicheren Innovationsklausel sowie zusätzlicher Berücksichtigung der sozialen und wirtschaftlichen Wirkungen
- Gleiche Pfandhöhe für vergleichbare Mehr- und Einwegsysteme
- Ausnahme für große Gebinde (sog. Partyfass).
- Streichung der 80 % Quote.

## **Statement des Bundes für Umwelt und Naturschutz Deutschland - BUND e.V.**

- Abfallvermeidung ist für den BUND das oberste Ziel, regionale Mehrweg-Kreisläufe sieht der BUND als beste Lösung. Auch die Ökobilanzen zeigen nach wie vor Vorteile von Mehrweg gegenüber Einweg.
- Die Lenkungswirkung i.R. Mehrweg ist seit Einführung der Pfandpflicht deutlich eingetreten.
- Das Littering durch Einweg-Getränkeverpackungen ist um etwa 80% zurückgegangen.
- Beurteilung der Ökologischen Vorteilhaftigkeit: Als Referenz-System für neu zu erstellende Ökobilanzen sind optimierte Mehrweg-Systeme zu wählen – Grundsatz Stand der Technik muss auch auf Getränkeverpackungen angewendet werden.
- Eine Ökobilanz allein ist nicht ausreichend, um die ökologische Vorteilhaftigkeit zu beurteilen. Zwingender Bestandteil der Beurteilung muss eine umfassendere Beurteilung sein. Der BUND unterstützt deshalb das in der Begründung vorgeschlagene Verfahren.

## **Statement der Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie e.V.**

Die von der Bundesregierung vorgelegte „Kleine Novelle“ nur mit Änderungsregelungen zur Pfandpflicht von Einweg-Getränkeverpackungen greift aus Sicht der Ernährungsindustrie viel zu kurz.

Nachdem im letzten Jahrzehnt drastische Einsparungen bei Verpackungsmaterialien und große technologische Fortschritte bei der Verwertung erzielt worden sind, ist nunmehr eine umfassende, „Große Novelle“ der Verpackungsverordnung, die ökologischen, ökonomischen und EU-rechtlichen Belangen gleichermaßen Rechnung trägt, notwendig und geboten. Die Eckpunkte hierfür haben BDI, Handel und Ernährungsindustrie in einem Positionspapier im Oktober 2002 aufgezeigt, das seit Beginn der Legislaturperiode vorliegt (vgl. Anlage). Die „Große Novelle“ muss Scheinlösungen für die Selbstentsorgung von Verpackungen unterbinden und die Bedingungen für die verpackungsverordnungskonforme Selbstentsorgung – ausgerichtet am Maßstab Leistungswettbewerb – festschreiben.

Sie muss zu einer Angleichung der deutschen Verordnung an die weit fortgeschrittenen Änderungen der EU-Verpackungsrichtlinie führen.

Letztlich muss die Novelle den Dauerkonflikt zwischen Umwelt- und Wettbewerbsrecht beenden.

Die Aufrechterhaltung einer Pfandpflicht lehnen Industrie und Handel aus ökonomischen und ökologischen Gründen ab, und zwar insbesondere auch vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit der seit 1. Januar 2003 geltenden Pfandpflicht für Einweg-Getränkeverpackungen für die Bereiche Bier, Mineralwasser und kohlenensäurehaltige Erfrischungsgetränke. Sie hat für Bier und kohlenensäurehaltige Erfrischungsgetränke zu einem in dieser Dimension bisher beispiellosen wirtschaftlichen Desaster geführt. Enorme Absatzverluste im Einweg-Bereich konnten durch die Steigerung des Mehrwegabsatzes um über 20 % nicht aufgefangen werden. Der bundesweite Gesamtbeerabsatz nahm in den ersten fünf Monaten um 7,1 % auf 40,7 Mio. Hektoliter ab. Das seit Januar geltende Pfand auf Einweg-Getränkeverpackungen hat am stärksten Brauer in Hamburg und Schleswig Holstein getroffen. Der Bierabsatz aus diesen Ländern sank um 16 %, in Nordrhein-Westfalen um 13 %.

Für die Beschäftigten in der Brauwirtschaft und Erfrischungsgetränkeindustrie haben diese Entwicklungen zu Kurzarbeit geführt. Knapp 1000 Arbeitsplätze sind verloren gegangen; der Verlust von weiteren 3000 bis 4000 Arbeitsplätzen und entsprechende Betriebsschließungen drohen, falls die Ursachen der negativen Marktentwicklung nicht kurzfristig beseitigt werden. Die von anderen behaupteten Arbeitsplatzgewinne können wir nicht nachvollziehen. Sie sind sorgfältig zu überprüfen und zu belegen. Die laufenden Auslistungen des Einwegsortiments in großen Handelsunternehmen insbesondere im Discount-Bereich erschweren die Situation für Einwegabfüller in unserem Land gravierend; für Importe werden de facto unüberwindbare Handelshemmnisse aufgebaut, ausgelöst durch eine rechtliche Situation, die von Unsicherheit und Unzumutbarkeit geprägt ist.

Der Rückgang von Steuereinnahmen durch Ausfälle der Lohn-, Produkt- und Mehrwertsteuer beläuft sich bereits jetzt Schätzungen zufolge auf einen zweistelligen Millionenbetrag.

Zunehmend ist zu beobachten, dass ein ebenso verunsicherter wie auch „frustrierter“ Verbraucher in einer in der deutschen Nachkriegsgeschichte beispiellosen Weise beim Konsum von Bier und von Erfrischungsgetränken Verzicht übt.

Vor diesem Hintergrund hat die Ernährungsindustrie kein Verständnis dafür, dass die Bundesregierung jetzt die „Kleine Novelle“ „durchpeitschen“ will – ein Vorhaben, das die Pfandpflicht zudem auf weitere Segmente ausdehnen soll, die Ursachen für die augenblicklich völlig verfahrenere Situation, nämlich die nach wie vor fehlende Planungs- und Rechtssicherheit, aber nicht beseitigt. Hinzu kommt, dass die Ergebnisse der laufenden Studie des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit zu den ökonomischen Auswirkungen der Pfandpflicht noch nicht vorliegen. Geboten ist ein Aussetzen der aktuellen Pfandpflicht, um einen den tatsächlichen Entwicklungen im Markt und den EU-rechtlichen Anforderungen entsprechenden Ansatz zu einer „Großen Novelle“ der Verpackungsverordnung zu finden.

Angesichts des inkonsistenten Paradigmenwechsels (allgemeine Pfandpflicht für ökologisch nachteilige Verpackungen als Regelfall – bei gleichzeitiger Ausnahme einzelner Getränkebereiche

ohne Rücksicht auf die gewählte Einweg-Verpackung) werden Ungereimtheiten durch die „Kleine Novelle“ nicht beseitigt, sondern verstärkt; die Verunsicherung des Verbrauchers wird nicht absondern zunehmen.

Sollte sich die „Kleine Novelle“ jedoch politisch nicht verhindern lassen, so kann die deutsche Ernährungsindustrie sie nur unter der Voraussetzung mittragen, dass mehrere zwingend notwendige Änderungen und Ergänzungen im Verordnungstext erfolgen.

### **Die Ernährungsindustrie fordert:**

- Eine transparente Regelung zur Einstufung von Einweg-Getränkeverpackungen als ökologisch vorteilhaft – eine so genannte Innovationsklausel, die ökologisch vorteilhafte Verpackungen in einem rechtssicheren Verfahren aus der Pfandpflicht herausnimmt.
- Die komplette Freistellung aller Einweg-Verpackungen für Milch und Milcherzeugnisse von der Pfandpflicht.
- Ein einheitliches Pfand für alle der Pfandpflicht unterliegenden Einweg-Getränkeverpackungen.
- Die Freistellung von der Pfandpflicht ab einem Füllvolumen von drei Litern, aber auch Schmuck- und Dekorflaschen.

Zur Vermeidung der Pfandpflicht ist die Ernährungsindustrie bereit, gemeinsam mit dem Handel „auf dem Weg zur großen Novelle“ einen befristeten und maßvollen Aufschlag auf Einweg-Getränkeverpackungen zu akzeptieren.



## **Positionspapier**

**vom Bundesverband der Deutschen Industrie e. V.  
und  
der Bundesvereinigung Deutscher Handelsverbände e. V.**

**zur Verpackungspolitik**

9. Oktober 2002

Künftige Verpackungspolitik muss neue Erkenntnisse berücksichtigen und sich an den Kriterien einer nachhaltigen Entwicklung ausrichten. Dies bedingt die sorgfältige Überprüfung und Neugestaltung der Verpackungspolitik vor dem Hintergrund aktueller ökologischer und ökonomischer Fakten.

Neue Verpackungspolitik muss

- einen Beitrag zu den vorrangigen ökologischen Handlungsfeldern der Nachhaltigkeit (Klimaschutz, Schutz des Naturhaushalts und Ressourcenschonung) leisten,
- Innovationen in den Unternehmen zur Entlastung der Umwelt fördern und Wettbewerb zwischen den Verpackungssystemen anreizen,
- darauf abzielen, ökologische Entlastungen mit einem Minimum an wirtschaftlichen Belastungen für Bürger und Unternehmen zu erreichen,
- für Änderungen der ökologischen und ökonomischen Fakten offen und flexibel ausgestaltet sein, zugleich aber klare ökologische Ziele definieren,
- verändertes Verbraucherverhalten und Veränderungen der Marktstrukturen und der demografischen Entwicklung berücksichtigen.

Diesen Vorgaben kann die Verpackungsverordnung in der geltenden Fassung nicht gerecht werden.

Sie war unbestritten erfolgreich bei der Abwendung des zu Beginn des vergangenen Jahrzehnts drohenden Müllnotstandes. Die Menge der verwerteten Verpackungsabfälle ist in knapp einem Jahrzehnt von 92.000 t auf 5,3 Mio. t gestiegen. Gleichzeitig konnte der Verpackungsverbrauch von 7,6 Mio. t auf 5,3 Mio. t gesenkt werden.

Die u. a. an den Regelungen zum Zwangspfand und zur Selbstentsorgung im Handel erkennbar gewordenen Mängel der Verordnung sind aber nur durch eine zukunftsorientierte Novelle zu beheben.

Industrie und Handel haben hierzu folgenden Grundkonsens:

## II. Grundkonsens – gemeinsame Grundsätze

1. Die Vorschläge zu einer Novelle der Verpackungsverordnung sollen auf bestehende Regelungen im Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz und der Verpackungsverordnung aufbauen und entsprechend der Begrifflichkeiten, Ziele und Vorgaben der EU-Verpackungsrichtlinie richtlinienkonform umgesetzt werden.
2. Industrie und Handel bekennen sich zu ihrer jeweiligen Produktverantwortung.
3. Es besteht weiterhin Konsens, dass eine Absenkung der erreichten hohen Umweltstandards zu vermeiden ist.
4. Die ökologische Effizienz des bestehenden Systems ist beizubehalten, während die ökonomische Effizienz auszubauen ist.

5. Einigkeit besteht auch darüber, dass es keine Sonderstellungen zum Schutz von Mehrwegverpackungen mit entsprechenden Sanktionen und keine Sonderregelungen für Wasch-, Putz-, Reinigungsmittel und Dispersionsfarben geben soll.
6. Der Konflikt zwischen Umwelt- und Wettbewerbsrecht muss vom Gesetzgeber gelöst werden.

Industrie und Handel leiten hieraus folgende Forderungen ab.

### III. Forderungen

#### 1. Sammeln, Sortieren und Verwerten nach § 6 Abs.1

Die in § 6 Abs. 1 VerpackVO getroffenen Regelungen für eine getrennte Sammlung mit anschließender Sortierung und Verwertung haben sich bewährt und zu hervorragenden Ergebnissen bei der Verwertung geführt. Sie haben den drohenden Entsorgungsnotstand abgewendet und sollten zunächst unverändert beibehalten werden.

Die Getrennthaltung sollte jedoch kein Selbstzweck sein, sondern nur dort eingesetzt werden, wo dies sinnvoll ist. Falls Weiterentwicklungen und Verbesserungen der technischen Möglichkeiten eine andere Sammlung zulassen ohne dass dies zu einer Absenkung der ökologischen Standards führt, sollten diese auch genutzt werden dürfen.

#### 2. Verwertungsquoten gem. § 6 im Anhang I

Die bestehenden hohen Verwertungsquoten der Verpackungsverordnung werden erreicht und fortgeführt. Zu berücksichtigen ist aber: Deutsche Unternehmen stehen vielfach in Konkurrenz zu ihren Wettbewerbern im europäischen Binnenmarkt. Die Vorgaben der deutschen Verpackungsverordnung sind daher mittelfristig, konform zur EU-Verpackungsrichtlinie, auszugestalten.

#### 3. Mehrwegquoten und Pfandpflicht in §§ 8 und 9

Industrie und Handel fordern die ersatzlose Streichung der Sonderregelung im Getränkebereich und für Wasch- und Reinigungsmittel, Dispersionsfarben und damit die Abschaffung des Sanktionsinstruments „Pfand“.

Mehrwegquoten dokumentieren für sich keinen ökologischen Anspruch. Zudem ist das Zwangspfand auch kein Instrument, das ökologische Verbesserungen erwarten lässt, wie der Sachverständigenrat für Umweltfragen zutreffend ausgeführt hat.

Innovative Mehrwegsysteme haben auch ohne staatliche Schutzquote ihre Chance im Markt, die sie nutzen, wie das Beispiel PET-Mehrweg belegt.

Vorrangiges Ziel der VerpackungsVO ist die Verringerung des Restabfallaufkommens. Aktuelle Ökobilanzen zeigen, dass auch Einwegverpackungen diesem Ziel durch die nachgewiesenen Verwertungsleistungen hervorragend gerecht werden. Mehrweg und Einweg mit Recycling sind gleichwertige Strategien zur Erreichung der Anforderungen der VerpackungsVO.

Insgesamt ist es für die Umweltbelastung nachrangig, ob Mehrweg- oder Einwegverpackungen eingesetzt werden.

Vor diesem Hintergrund muss ein In-Kraft-Treten des Pflichtpfandes zum 1. Januar 2003 ausgesetzt werden.

#### **4. Befreiung über Duale Systeme**

Industrie und Handel sprechen sich für eine Beibehaltung des § 6 Abs. 3 VerpackVO aus, wonach duale Entsorgungssysteme für gebrauchte Verkaufsverpackungen aufgebaut werden können und die Systembeteiligung die Wirtschaft von den eigenen Rücknahme- und Verwertungspflichten befreit. Die Möglichkeit der Befreiung von der Rücknahme- und Verwertungspflicht der Hersteller und Vertrieber bzgl. ihrer Produkte durch die DSD AG ist sinnvoll und daher weiterzuentwickeln. Verpacker, Abfüller und Handel bekennen sich dabei ausdrücklich zu dieser Form der Produktverantwortung.

#### **5. Möglichkeit des Wettbewerbs der Systeme**

Die Regelung des § 6 Abs. 3, welcher die Möglichkeit mehrerer Dualer Systeme eröffnet, soll beibehalten werden. Die Fortführung des DSD als Selbsthilfeorganisation der Wirtschaft ist ein Hauptanliegen der deutschen Wirtschaft. Die Elemente des Wettbewerbs innerhalb des DSD sind zu stärken (z. B. Ausschreibung).

#### **6. Wettbewerb der Entsorgungsträger (§ 6 Abs. 1 "Selbstentsorger" und § 6 Abs. 3 "System")**

Wo immer gesamtwirtschaftlich sinnvoll, sind wettbewerbliche Strukturen einzuführen. Den Konsequenzen aus den Entscheidungen der Kommission muss die Verordnung Rechnung tragen. Darüber hinaus sind die erfolgreich operierenden Selbstentsorgungslösungen im gewerblichen Bereich zu erhalten. Wettbewerb im Sinne von Leistungswettbewerb muss weiterhin zu gleichen Bedingungen stattfinden. Selbstentsorger müssen also die gleichen Anforderungen erfüllen wie Systembetreiber.

#### **7. Anforderungen an Selbstentsorger**

Wettbewerb muss als Leistungswettbewerb

1. uneingeschränkten Marktzugang gewähren und die Erfüllung der vorgegebenen Pflichten für alle Marktteilnehmer gleichermaßen sicherstellen,
2. die freie Wahl der Verpflichteten (Hersteller und Vertrieber) über eine Teilnahme an der Selbstentsorgung oder einem flächendeckendem System ermöglichen,
3. den Wettbewerb innerhalb der Anforderungen an individuelle Sammlungen (§ 6 Abs. 3 VerpackVO) andererseits anreizen,
4. den Wettbewerb bei der operativen Tätigkeit im Markt zwischen Lösungen nach § 6 Abs. 1.2 und 6 Abs. 3 VerpackVO durch Vorgaben des Gesetzgebers dahin lenken, dass es nicht zu unbilligen Wettbewerbsverzerrungen durch Vermischung von Mengenströmen kommt und Verwertungspflichten nicht mehr zuordenbar sind.

Konkret sollten folgende Vorgaben in die Neukonzeption der Verpackungsverordnung aufgenommen werden:

1. Selbstentsorgung nach § 6 Abs. 1 VerpackVO darf nur zulässig sein, wenn der weit überwiegende Teil der in Verkehr gebrachten Verpackungen tatsächlich über die angebotene Sammlung am Ort der tatsächlichen Übergabe zurück-genommen wird.
2. Das Zusammenwirken mehrerer sog. Selbstentsorger sollte nur zulässig sein, sofern beim Zusammenwirken Letztinverkehrbringer beteiligt sind.
3. Eine anfallstellenbezogene Vermischung von flächendeckender Entsorgung und Selbstentsorgung hinsichtlich der Verpackungsströme sollte nur zulässig sein, wenn eine prozentuale Aufteilung gemäß der jeweiligen lizenzierten Verpackungsmengen möglich ist. Eine eventuelle Mitbenutzung von Sammelgefäßen darf den angestrebten Recycling-erfolg nicht gefährden. Für die Mitbenutzung ist ein an den Gesamtkosten anteiliges Entgelt zu entrichten.
4. Selbstentsorger bzw. ihre gemeinsamen Trägerorganisationen sollten die in Verkehr gebrachten Verpackungsmengen bei den zuständigen Landesabfallbehörden anmelden und den beauftragten Dritten als Dienstleister mitteilen. Der Mengenstromnachweis muss insofern transparent sein und die zurückgenommene und verwertete Menge zuordnungsfähig ausweisen.
5. Die zuständigen Länderbehörden sollten auf der Basis vorgenannter Aspekte vorab für zusammenwirkende Selbstentsorger eine Plausibilitätsprüfung über die Möglichkeit der individuellen Erfüllung des angebotenen Konzepts durchführen, um hinreichende Sicherheit hinsichtlich der Einhaltung der Vorschriften der Verpackungsverordnung zu erlangen.

## **8. Ablehnung britisches Lizenzmodell**

Abzulehnen ist auch der britische Sonderweg eines Lizenzmodells für das Verpackungsrecycling. Das britische Lizenzmodell ist kein Vorbild für Deutschland. Die britischen Verpackungsvorschriften dienen inzwischen im eigenen Lande als Beispiel dafür, wie Produzentenpflichten nicht umgesetzt werden sollten. Wegen der vergleichsweise geringen recycelten Verpackungsmengen, der Komplexität, der geringen Transparenz und hohen Kosten sowie des schlechten Aufwand-Nutzen-Verhältnisses wäre eine Übertragung auf deutsche Verhältnisse ökologisch und wirtschaftlich kontraproduktiv.

## **9. Kommune und Systemabstimmung mit dualen Systemen (§ 6 Abs. 3)**

Eine Neubestimmung des Verhältnisses von Kommunen, Systembetreibern und Entsorgern ist notwendig. Der Abstimmungs-zwang sollte daher überprüft und auf das unverzichtbare Minimum begrenzt werden. Er darf nicht dazu führen, dass Einfluss auf die Unternehmenswahl getroffen wird. Entgelte für die Mitbenutzung der kommunalen Infrastruktur dürfen nur in angemessener Höhe erhoben werden. Die Pflicht zur Abstimmung ist zu einer Pflicht gegenseitiger Rücksichtnahme fortzuentwickeln. Ziel ist die optimale Verzahnung der Verpackungsverwertung nach Maßgabe der Verpackungsverordnung mit der Entsorgung der in kommunaler Hoheit befindlichen Abfälle (vor allem Hausmüll).

## **10. Littering**

Littering ist ein allgemeines Problem. Es betrifft Verpackungen und kommunalen Restmüll. Es muss das Prinzip der geteilten Verantwortung von Industrie, Handel und öffentlicher Hand gelten. Auch der Verbraucher muss mehr Verantwortung tragen. Das ungeordnete Wegwerfen von Abfall muss konsequent als Ordnungswidrigkeit geahndet werden.

Sonderregelungen für Verpackungen, welche mit dem Littering begründet werden, werden abgelehnt.