

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

**Ausschussdrucksache 15(15)129\*\***

**Öffentliche Anhörung**

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

**Statements geladener Sachverständiger**

<b>Beiträge von</b>	<b>Seite</b>
Professor Ing.-Dr. Gallenkemper, Münster	3
Institut für Energie und Umweltforschung (IFEU)	5
Umweltbundesamt	6
Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.	8



# Statement von Professor Dr.-Ing. Gallenkemper, Münster

## **1. Generelle Beurteilung der erweiterten Pfandpflicht**

Die grundsätzliche Pfandpflicht für alle Einweg-Getränkeverpackungen nach § 8 der VerpackV greift in vorhandene Getrennterfassungssysteme ein, die trotz Pfandpflicht weiterzuführen sind,

- z. B. für Glas, soweit keine Getränkeverpackungen,
- z. B. für stoffgleiche Nichtverpackungen (z. B. Spielzeug-Kunststoffteile), die zur Zeit in relevanten Anteilen im Rahmen der Leichtverpackungsentsorgung miterfasst und verwertet werden.

Pfandsysteme stellen ein für die Verbraucher weniger komfortables System als Holsysteme (vom Grundstück) dar. Unkomfortable Erfassungssysteme führen erfahrungsgemäß zu einem schlechteren Trennverhalten, das durch ökonomische Anreize (Pfand) ausgeglichen werden muss.

Neben den bestehenden Systemen zur Entsorgung von Verpackungen

- Pfandsysteme für Mehrwegverpackungen (z. B. für Mineralwasser)
- Rückführsysteme für Einwegverpackungen
  - nach § 6 Abs. 1 VerpackV (Selbstentsorgersysteme)
  - nach § 6 Abs. 3 VerpackV (Duale Systeme)

ist ein weiteres Pfandsystem für Einwegverpackungen (§ 8 bzw. 9 VerpackV) in unterschiedlichen Ausprägungen, z. B. Insellösungen oder Rücknahmeautomaten, erforderlich. Dies führt zu einer weiteren Beanspruchung der Verbraucher und zu volkswirtschaftlich höheren Kosten.

Bei der nun vorgesehenen Ausdehnung der Pfandpflicht für ausgewählte Verpackungen werden über mehrere Jahrzehnte entwickelte Systeme der getrennten Sammlung (insbesondere Glas, aber auch für Leichtverpackungen) verteuert und damit die ökonomische Effizienz verringert wird. Dies führt auf jeden Fall zu höheren spezifischen Kosten für die Rückführung der im Einwegsystem verbleibenden Stoffe, womit der Trend zur grundsätzlich ökologisch schlechteren Miterfassung im Restabfall verstärkt wird.

Die in der Begründung zur Novelle angesprochene verbesserte sortenreine Erfassung der Einweggetränkeverpackungen aus Pfandrücknahmesystemen würde eine intensive Trennung, z. B. nach Glasfarben voraussetzen. Wegen des erhöhten Bedarfs an Lagerfläche wird dies aber nur bedingt erfolgen, so dass Qualitätseinbußen bei den erfassten Verpackungen teilweise zu erwarten sind.

## **2. Starre Festlegung ökologisch vorteilhafter Einwegverpackungen in § 3 VerpackV**

Die in der Novelle der Verordnung abschließend vorgenommene Zuordnung behindert die Optimierung der Verpackungssysteme, da für die Aufnahme neuer ökologisch vorteilhafter Einwegverpackungen notwendige Verordnungsnovellen längere Zeiträume in Anspruch nehmen.

Eine auch in anderen Regelwerken übliche Innovationsklausel mit einer Anpassung durch eine befugte (Bundes-)Behörde auf der Grundlage einer standardisierten Ökobilanz würde die Entwicklung ökologisch vorteilhafter Einwegverpackungen im Sinne einer Anreizwirkung fördern.

## **3. Ökologische Gleichwertigkeit statt Vorteilhaftigkeit**

Der Begriff „ökologische Vorteilhaftigkeit“ sollte entsprechend der bisherigen Praxis durch den Begriff „ökologischer Gleichwertigkeit“ ersetzt werden, da bei den differenzierten Verfahren der Ökobilanz nicht immer eindeutig ökologische Vor- und Nachteile einer Einwegverpackung gegenüber einer Mehrwegverpackung festgestellt werden können (siehe hierzu Begründung zur Novellierung S. 7, 1c (Getränkekartonverpackungen/Glas-Mehrwegsystem)). Dies ist aus naturwissenschaftlicher Sicht erforderlich, da die Ergebnisse ökobilanzieller Vergleiche erheblich von den betrachteten Szenarien und Ausgangsgrößen abhängen, die wiederum von einer Vielzahl gebiets- und systemspezifischer Parameter beeinflusst werden. Darum ergeben sich bei Szenarienvergleichen im Rahmen einer Ökobilanz bei den erforderlichen Sensitivitätsanalysen oft keine deutlichen Vor- oder Nachteile.

#### **4. Gleiche Anforderungen an alle Systeme bezüglich der Nachweise der Rücknahme- und Verwertungspflicht nach Anhang I (zu § 6) , Nr. 2**

In diesem Zusammenhang muss auf die in der Vergangenheit schon häufig kontrovers diskutierte Selbstentsorgerproblematik hingewiesen werden. Der Verbraucher erwirbt die Produkte in Geschäften, die sich Selbstentsorgungssystemen angeschlossen haben. Es ist aber sehr wahrscheinlich, dass relevante Anteile dieser Verkaufsverpackungen anschließend den Dualen Systemen mit verbrauchernahen Entsorgungsangeboten zugeführt werden. Diese Verpackungen müssen dann von den Dualen Systemen ohne entsprechende Entgelte eingesammelt und einer Verwertung zugeführt werden.

Es bleibt dabei die Frage zu stellen, ob in den auf die Verkaufsverpackungen ausgerichteten Selbstentsorgersysteme unter Berücksichtigung des schon angesprochenen Verbraucherverhaltens die Quoten in den Mengenstromnachweisen für die Verkaufsverpackungen zu erfüllen sind.

Die Problematik der Mengenstromnachweise wird durch die Rückführung von bepfandeten Einwegverpackungen noch verstärkt, da diese Verpackungen regelmäßig durch Selbstentsorgersysteme zurückgeführt werden und damit eine Abgrenzung der bepfandeten Einwegverpackungen von nicht bepfandeten Einwegverpackungen schwierig wird. Dies wird durch die bei Pfandsystemen vergleichsweise geringen Anforderungen zur Verwertungsquote nach Anhang I gefördert. Es wäre daher eine klare Trennung zwischen nicht bepfandeten und bepfandeten Verpackungen im Mengenstromnachweis anzustreben.

Dies könnte durch eine eindeutige Formulierung der Nr. 2 Abs. 1 Satz 2 des Anhangs I mit Bezug auf die vom Hersteller und Vertreiber jeweils in Verkehr gebrachten Verkaufsverpackungen klargestellt werden. Dabei müsste dann auch die Möglichkeit des Zusammenwirkens mehrerer Hersteller und Vertreiber entfallen.

Insbesondere dieser Punkt ist im Sinne des immer wieder geforderten chancengleichen Wettbewerbs verschiedener Rückführsysteme für gebrauchte Verpackungen von besonderer Wichtigkeit.

## **Statement des Instituts für Energie und Umweltforschung (IFEU), Heidelberg**

Bei der Definition von „ökologisch vorteilhaften Getränkeverpackungen“ im Sinne der Verpackungsverordnung finden die Ergebnisse von Ökobilanzen zunehmend Berücksichtigung. Ökobilanzen bieten die Möglichkeit zur Betrachtung eines ganzen Produktsystems, also von der Rohstoffförderung bis zur Beseitigung bzw. Verwertung, und erlauben somit eine gesamtökologische Produktbewertung. Eine weitere Stärke der Ökobilanz besteht in der Existenz einer internationalen Normenreihe, wodurch die Ökobilanz ein standardisiertes Instrument der Umweltanalyse darstellt.

Für öffentlich zugängliche und angewandte Produktvergleiche gibt es zudem quasi ein Netz mit doppeltem Boden, da die internationale Norm eine Prüfung der Ökobilanz durch unabhängige Gutachter auf Normkonformität, Transparenz und Zulässigkeit der Schlussfolgerungen vorsieht. Nach meiner Auffassung können mit Ökobilanzen aufgrund des hohen methodischen Standards belastbare Aussagen erhalten werden.

Die im Auftrag des Umweltbundesamts wie auch der Privatwirtschaft unter Mitarbeit unseres Instituts durchgeführten Verpackungsökobilanzen zeigen, dass Mehrwegverpackungen – unter der Voraussetzung der bislang marktüblichen Wiederverwendungsraten und mittlerer deutscher Distributionsentfernungen – aus gesamtökologischer Sicht in vielen Fällen Vorteile gegenüber Einwegverpackungen aufweisen. Es gibt jedoch auch Ausnahmen wie z.B. der besonders leichte PE-Schlauchbeutel oder der Getränkekarton.

Ökobilanzen hatten schon frühzeitig die Optimierungspotenziale der Einwegverpackungen im Bereich der Entsorgung erkennen lassen. Nicht zuletzt die recht hohen materialspezifischen Verwertungsquoten der Verpackungsverordnung haben in den aktuellen Studien zu einer deutlichen Verbesserung der ökobilanziellen Bewertung von Einwegverpackungen beigetragen.

Allerdings erlaubt es die mit der Systembetrachtung verbundene Komplexität nicht ohne Weiteres, die für die Auswertung der Ökobilanz erforderlichen Schritte in einen aus praktikablen Erwägungen durchaus wünschenswerten Automatismus zu fassen. So sind bestehende Ansätze zur Zusammenfassung verschiedener Umweltwirkungen in einen einzigen Indikator etwa aufgrund mangelnder Transparenz nicht normkonform.

In der internationalen Norm werden Ökobilanzen als eine wichtige Entscheidungsgrundlage gesehen. Bei der Entscheidungsfindung sollen darüber hinaus aber weitere Informationen beispielsweise soziale und ökonomische Aspekte berücksichtigt werden, was ebenfalls gegen einen Automatismus spräche.

Insgesamt sehe ich durch die Einbeziehung einer systemorientierten Produktbewertung sowie den Anreiz zur Kreislaufwirtschaft durch die Vorgabe von materialspezifischen Verwertungsquoten in der Verpackungsverordnung Ansätze für eine ökologisch orientierte Stoffstrompolitik, weg vom Denken in Einzelmaßnahmen und Grenzwerten.

## **Statement des Umweltbundesamtes, Berlin**

In der Diskussion über die Novellierung der Verpackungsverordnung werden auch immer wieder die Bedeutung und die Ergebnisse von Ökobilanzen zum Thema gemacht. Aus diesem Grund darf ich einige grundlegende Anmerkungen zur Rolle und den Ergebnissen der UBA-Ökobilanzen für Getränkeverpackungen machen.

### **1. Zur Rolle von Ökobilanzen bei der politischen Entscheidungsfindung**

Eine Ökobilanz ist ein Umweltprotokoll eines Produktes, eines Herstellungs- oder anderen Verfahrensprozesses, einer Dienstleistung oder eines Produktionsstandortes. Sie fasst das vorhandene Wissen über die Auswirkungen auf die Umwelt zusammen. Bei Ökobilanzen für Produkte - wie etwa für Getränkeverpackungen - wird der gesamte Lebensweg des Produktes betrachtet. Von der Wiege bis zur Bahre werden die Umweltauswirkungen erfasst - also von der Herstellung über die Nutzung bis zur Entsorgung des Produktes. Dabei werden nicht nur die Umweltauswirkungen des eigentlichen Herstellungsprozesses berücksichtigt, sondern auch die Herstellung der Vorprodukte, teilweise sogar der Hilfs- und Betriebsstoffe, der Energieerzeugung sowie die Förderung und Bereitstellung der Rohstoffe. Einbezogen werden auch alle Transporte. Für die Phase der Nutzung wird zum Beispiel bei einem Kühlschrank der Energieverbrauch und damit auch der Schadstoff-Ausstoß beim stromerzeugenden Kraftwerk einbezogen. Bei der Entsorgung wird das Recycling der Wertstoffe ebenso berücksichtigt wie die Umweltbelastung durch die Ablagerung der Abfälle auf Deponien oder ihre Verbrennung.

#### **Was leisten Ökobilanzen?**

Eine Ökobilanz wird allein aus Sicht des Umweltschutzes, ohne Abwägung mit ökonomischen und sozialen Auswirkungen erstellt. Sie bedarf der transparenten Bewertung der verschiedenen Schutzgüter des Umweltschutzes untereinander, denn naturwissenschaftliche Fakten liefern keine Informationen darüber, wie einzelne Umweltbelastungen (zum Beispiel Emissionen, Rohstoff- und Flächeninanspruchnahmen) zu einander zu gewichten sind. In den UBA-Ökobilanzen wird hierfür mit einer systematischen und transparenten Bewertungsmethode gearbeitet, die zur Gleichbehandlung aller Verpackungen führt. Zudem stehen Umweltschutzaspekte in einer politischen Abwägung aller Gesichtspunkte einer nachhaltigen Entwicklung.

Das Umweltbundesamt hat wiederholt darauf hingewiesen, dass Ökobilanzen bei der Beurteilung - zum Beispiel von Verpackungssystemen - eine wichtige Hilfe für die Entscheidungsfindung sind. Ökobilanzen können Antworten auf eindeutige Fragen unter wohldefinierten Randbedingungen geben, zum Beispiel beim Vergleich zweier spezifischer Verpackungssysteme. Deren Umweltwirkungen werden in einer Ökobilanz erfasst, abgewogen und schließlich bewertet. Die Entscheidung, ab wann ein Verpackungssystem als „ökologisch vorteilhaft“ - so der in der Verpackungsverordnung benutzte Begriff - gilt, ist eine politische Entscheidung. Folgt die politische Meinungsbildung den in der Bewertung der Ökobilanzdaten angelegten expliziten Maßstäben, so sind die Ergebnisse der Ökobilanz mit der Einstufung „ökologisch vorteilhaft“ identisch.

#### **Die Ökobilanzen des Umweltbundesamtes**

Das Umweltbundesamt hat seit 1990 mehrere Ökobilanzen für Getränkeverpackungen in Auftrag gegeben. Die seit 1996 erstellten Ökobilanzen – auch jene für Getränkeverpackungen - entsprechen internationalen ISO-Normen. Die Erstellung der Ökobilanzen wurde durch einen Kreis begleitet, in dem alle betroffenen Gruppen - von Umweltverbänden bis zu Herstellern von Getränkeverpackungen - vertreten waren. Die Daten, die den Ökobilanzen zugrunde liegen, kamen aus den betroffenen Wirtschaftssparten.

Die aktuelle Ökobilanz für Getränkeverpackungen des Umweltbundesamtes, veröffentlicht im Jahr 2002, hat auch absehbare zukünftige Entwicklungen im Verpackungssektor einbezogen.

Die Ergebnisse der aktuellen Ökobilanz lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Mehrwegflaschen, ganz gleich ob aus Kunststoff oder aus Glas, haben aus Umweltschutzsicht deutliche Vorteile gegenüber Getränkedosen und Glas- oder Kunststoff-Einwegflaschen. Getränkekartons haben keine entscheidenden Umwelt-Nachteile gegenüber Mehrwegverpackungen.
- Alle Verpackungssysteme – sowohl Mehrweg als auch Einweg – werden sich infolge technischer Optimierungen und veränderter Rahmenbedingungen aus Umweltschutzsicht weiter verbessern. Sowohl die geringeren Verpackungsgewichte als auch die höheren Rückföhraten beim Recycling führen dazu, dass für die Herstellung aller Verpackungsmaterialien weniger Energie aufgewendet wird. Mehrwegverpackungen profitieren vor allem aus den zukünftigen Verbesserungen im Transport (verringertes Kraftstoffverbrauch und Schadstoffausstoß).
- Obwohl Einwegverpackungen in den vergangenen Jahren umweltfreundlicher geworden sind und die neuen UBA-Berechnungen weitere innovativ erscheinende Verpackungssysteme und zukünftig abzusehende Trends auf dem Verpackungsmarkt berücksichtigen, bleiben Mehrwegverpackungen aus Umweltschutzsicht auch in Zukunft die richtige Wahl.

## **Statement der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.**

Der vzbv unterstützt das Ziel der Bundesregierung, mit der Änderung der Verpackungsverordnung die derzeit sowohl für die Verbraucher als auch die Umwelt unbefriedigende Rechtslage möglichst schnell zu beenden. Die im vorliegenden Verordnungsentwurf enthaltene umweltpolitische Zielsetzung, nach der mindestens 80 % der im Geltungsbereich der Verordnung in Verkehr gebrachten Getränke in ökologisch vorteilhaften Getränkeverpackungen abzufüllen sind, wird begrüßt.

Im Sinne der abfallpolitischen Zielhierarchie „Vermeiden – Verwerten – Beseitigen“ sind Mehrwegsysteme der wichtigste Bereich der ökologisch vorteilhaften Verpackungen. Mehrwegsysteme brauchen aus wirtschaftlichen Gründen eine Mindestdichte. Zur Gewährleistung dieser Mindestdichte fordern wir die Festschreibung einer Mehrwegquote von 72 % innerhalb der Zielvorgabe von 80 % ökologisch vorteilhafter Verpackungen. Ein geringerer Mehrweganteil ist nicht nur aus ökonomischen Gründen kontraproduktiv, sondern wäre auch dem Verbraucher kaum zu vermitteln.

Die vorgesehene Erhebung des Anteils der in ökologisch vorteilhaften Getränkeverpackungen abgefüllten Getränke befürworten wir. Derzeit fehlen allerdings Sanktionsmechanismen, die bei Unterschreiten der Zielvorgaben greifen. Wir fordern die Aufnahme solcher Mechanismen, mit denen die Anreizwirkungen des Pflichtpfandes für hohe Anteile an Mehrweg und ökologisch vorteilhaften Verpackungen unterstützt wird.

Der vzbv begrüßt die Einführung einer generellen Pfandpflicht für alle Einweg-Getränkeverpackungen mit Ausnahme der ökologisch vorteilhaften Verpackungen (Getränkekartonverpackung, Getränke-Polyethylen-Schlauchbeutel-Verpackung, Folien-Standbodenbeutel) . Wir sehen in der neuen Systematik, nach der die Pfandpflichtigkeit grundsätzlich an der Verpackungsart ansetzt, einen wesentlichen Fortschritt gegenüber der bisherigen Regelung, die nach Getränkesegmenten differenziert wird. Die bisherige Regelung war für Verbraucher verwirrend und nicht nachvollziehbar. Die Ausdehnung des Pfandpflicht auf Verpackungen, die bisher nicht der Pfandpflicht unterliegen, ist abfallpolitisch sinnvoll. Daher begrüßen wir das Pfand auf Verpackungen von Spirituosenmischgetränken mit einem Alkoholgehalt von weniger als 15%.

Allerdings enthält der vorliegende Entwurf nach wie vor Ausnahmeregelungen von der generellen Pfandpflicht für einzelne Getränkesegmente. Diese sollten genau geprüft und gut begründet sein. Hier sehen wir Korrekturbedarf. Die Herausnahme von Milchgetränken (mit einem Anteil von mindestens 50 % an Milch oder Milcherzeugnissen) sowie von Wein und Weinmischgetränken aus der generellen Pfandpflicht halten wir nicht für gerechtfertigt. Die Befreiung dieser Getränkesegmente von der Pfandpflicht gefährdet bestehende Mehrwegsysteme und verschenkt unnötig das Potenzial zur Etablierung von Mehrwegsystemen. Diese Getränkesegmente sollten daher ebenfalls der Pfandpflicht unterliegen. Dem Verbraucher schwer zu vermitteln ist darüber hinaus die Herausnahme von Spirituosen mit über 15 % Alkohol. Diese Grenze erscheint nicht nur willkürlich, sondern verfestigt auch die derzeitige Vielfalt von Gebinden in diesem Marktsegment, die auf Dauer das Entstehen von Mehrwegsystemen in diesem Bereich behindert.

Die Rücknahme von gebrauchten bepfandeten Verpackungen hat nach Vorbild des Mehrwegsystems in jedem Geschäft, dass entsprechende Verpackungen führt, zu erfolgen. Die zurückgenommenen bepfandeten Verpackungen müssen einer möglichst hochwertigen stofflichen Verwertung zugeführt werden.