

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

Ausschussdrucksache 15(15)130**

Öffentliche Anhörung

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

**Weitere Antworten geladener Sachverständiger
auf den Fragenkatalog
der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, CDU/CSU und FDP**

Beiträge von	Seite
Professor Dr.-Ing. Bernhard Gallenkemper Wissenschaftlicher Leiter des Labors LASU- und Umweltchemie FH Münster, FB Bauingenieurwesen, Münster	2
Bundesverband d. mittelständischen Privatbrauereien e. V.	9
Umweltbundesamt	16

Antworten von Professor Dr.-Ing. Bernhard Gallenkemper, Münster

Fragen der SPD-Bundestagsfraktion und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

Ökologische Fragen:

- Zeigt das Pfand seit seiner Einführung bereits eine ökologische Lenkungswirkung hin zu Mehrwegsystemen?
- Kann die Novelle zur Stabilisierung oder sogar Zunahme der Mehrwegsysteme beitragen? Ist das Pfand ein geeignetes Mittel um den bisherigen Wettbewerbsvorteil ökologisch nachteiliger Getränkeverpackungen zu korrigieren?
- Ist die in der bisherigen Verordnung geltende Unterscheidung nach Getränkearten für die Pfandpflicht unter ökologischen und ökonomischen Kriterien sinnvoll?

Ebenso schwierig für Bürger verständlich wie die neue Regelung, die zwangsläufig parallele Erfassungssysteme für Verpackungsabfälle zur Folge hat.

- Unter welchen Voraussetzungen sind Einwegverpackungen mit Mehrwegsystemen gleichwertig?

Ergebnisse einer Ökobilanz, Entscheidung im Einzelfall mit deutlichem Einfluss der Transportentfernung, die vom Markt bestimmt wird. Schwächen der Ökobilanz wegen der Abhängigkeit von der Vielzahl örtlicher Einflussgrößen und Systemannahmen.

- Gibt es zur Pfandregelung alternative Instrumente, um ökologisch vorteilhafte Verpackungen zu fördern? a)
Welches Instrument ist das verbraucherfreundlichste? b)
a) ***Lizenzabgabe***
b) ***Abgabe, da einfacheres System und als Holsystem haushaltsnah***
- Verbessert das Pfand die Möglichkeit Verpackungen sortenrein zurückzunehmen und führt die dadurch ermöglichte hochwertige Verwertung zu einer Ressourceneinsparung?
- Wird das Pfand mehrheitlich von der Bevölkerung befürwortet?

Sortenreine Erfassung eher möglich, jedoch sehr aufwendige Vorsortierung beim Handel (wenn der Handel das System übernimmt) dadurch erhöhter Platzbedarf, z. B. für Glas ist Farbtrennung notwendig

- Ist das Pfand ein geeignetes Instrument, das Littering einzudämmen? Gibt es bei der Landschaftsvermüllung seit der Einführung – trotz der derzeit noch eingeschränkten Rückgabemöglichkeiten - bereits einen Rückgang (Veränderung)?
a) ***Nur begrenzter Einfluss erwartet***
b) ***Im konkreten laufenden Projekt mit Beobachtung bekannter Verschmutzungsstellen keine Abnahme der Gesamtvermüllung festzustellen, jedoch begrenzter Rückgang des Litterings von Flaschen und Dosen seit Einführung der Pfandpflicht. Parallel Berichte über die Zunahme von Glasscherben in Innenstadtbereichen.***
- Sind mit der Pfandpflicht auf Einwegverpackungen positive Erfahrungen in unseren europäischen Nachbarländern gemacht worden?

Ökonomische Fragen:

- In welchen Bereichen wird das Pfand dazu beitragen, Arbeitsplätze zu schaffen und zu sichern?
- Hätten die derzeitigen Absatzprobleme der Einwegindustrie dadurch abgefedert werden können, wenn rechtzeitig von der Industrie ein einheitliches Rücknahmesystem für Einwegverpackungen aufgebaut worden wäre?
- Wie hoch ist für die Getränkeindustrie die Einsparung an Lizenzgebühren, die nicht mehr an das Duale System Deutschland abgeführt werden müssen?
- Was passiert mit den nicht abgerufenen Pfandgeldern? Wie hoch ist der derzeit beim Handel entstehende Pfandschlupf durch nicht abgerufene Pfandgelder? Stehen diese Einnahmen nicht den Kosten für ein aufzubauendes Rücknahmesystem gegenüber? Wie kann sichergestellt werden, dass auch der zukünftige Pfandschlupf an die Verbraucher zurückgegeben wird?
- Ist eine Vereinheitlichung der Pfandpflicht auf alle ökologisch nachteiligen Getränkeverpackungen eine dem Verbraucher mehr Klarheit bringende Lösung?

Grundsätzlich ja, Erfahrungen aus der getrennten Sammlung belegen eindeutig: einfache Systeme steigern die Akzeptanz beim Bürger

Die derzeitigen Pfandlösungen eines weitgehend differenzierten Rücknahmesystems des Handels bringen dem Bürger keine Klarheit, ebenso führt die auch zukünftig vorgenommene Differenzierung nach Verpackungsarten/-inhalten und des zwangsläufigen Parallelbetriebs von Pfand- und Einwegrücknahmesystemen zu keiner Klarheit.

- Wie hoch sind die zu erwartenden Erlöse für die sortenrein zurückgenommenen Verpackungsmaterialien?

Jegliche Art von getrennter Sammlung als weitere Differenzierung abfallwirtschaftlicher Systeme hat in der Vergangenheit zu Mehrkosten in der Gesamtkette geführt. Dies wird durch die zusätzliche Differenzierung im Handel weiter verstärkt, auf keinen Fall sind Erlöse zu erwarten.

Rechtliche Fragen:

- Schafft der Verzicht auf die Mehrwegquote als auslösendes Element für die Pfandpflicht zusätzliche Rechtsicherheit zur Investition in Rücknahmesysteme für Einwegverpackungen?
- Ist im Sinne des Verbrauchers nicht eine verbindliche Regelung zur Verwendung der nicht abgerufenen Pfandgelder nötig? Könnten diese Gelder gemeinnützig und transparent für Umweltschutzziele verwendet werden?
- Ist die geplante Novelle mit dem EU Recht vereinbar?
- Wie sind die von Teilen des Handels zugesagten Insellösungen (handelseigene Verpackungssysteme) EU-rechtlich einzuschätzen?
- Was ist zu erwarten, wenn die Novelle der Verpackungsverordnung nicht zu Stande kommt?
- Ist eine Innovationsklausel unbedingt erforderlich? Besteht die Möglichkeit, eine Innovationsklausel ohne Änderung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes so zu gestalten, dass die parlamentarische Zuständigkeit gewährleistet bleibt?

Ja, eine Verordnung sollte sich den technischen Änderungen so schnell wie möglich anpassen, um damit Anreize zur Entwicklung ökologisch vorteilhafter Verpackungssysteme zu geben.

Was ist vor dem Hintergrund der Einführung des Pflichtpfandes am 01.01.03 und der gebrochenen Zusage zum Aufbau eines einheitlichen Rücknahmesystems von freiwilligen Selbstverpflichtungen der Industrie zu halten? Sind solche Selbstverpflichtungen tatsächlich ein geeignetes Mittel um notwendige Maßnahmen umzusetzen?

Fragen der Fraktion der CDU/CSU

Allgemein:

- Sind die Ziele der VerpV – Abfallvermeidung und hochwertige Verwertung – erreicht worden? Wenn ja: welchem Ziel dient dann die Pfandpflicht und deren Ausweitung und warum ist ein solches Ziel nicht gesetzlich verankert worden in der Novelle? Wenn nein: kann die Pfandpflicht dazu führen, die Ziele zu erreichen und wenn ja, wie?

Abfallvermeidung nur begrenzt, im wesentlichen durch Verringerung der Verpackungsstärke und Verzicht auf Umverpackungen veranlaßt durch Industrie und Handel, evtl. zukünftig durch angekündigte Auslistung von Einwegverpackungen.

Eine Zunahme hochwertiger Verwertung, z. B. durch moderne Trenntechnologien, im wesentlichen forciert durch die Anforderungen der Verpackungsverordnung ist schon jetzt erreicht. Für Einwegverpackungen kaum weitere Zunahme, da differenzierte Vortrennung im Handel schwierig.

Eine saubere Landschaft wird nicht erreicht, da bepfandete Getränkeverpackungen nur ein Teil des Litterings ausmachen. Umfassende Maßnahmen zur Erreichung der sauberen Stadt/Landschaft sind erforderlich.

- Wie sind Einweg und Mehrweg im Hinblick auf die Zielerreichung der VerpV sowie die Strategien Wiederverwendung und Recycling in Bezug auf die ökologischen Zielsetzungen zu beurteilen?

Keine generelle Präferenz bzgl. Einweg/Mehrweg bei den Getränkeverpackungen festzustellen, siehe Beispiele aus der vorhandenen Ökobilanz, nach der Schlauchbeutel ökologisch besser zu bewerten sind als Mehrwegsysteme mit erheblichen Transportanteil. Immer differenzierte Entscheidung anhand der örtlichen Randbedingungen erforderlich.

- Ist es unter ökologischen Gesichtspunkten zu rechtfertigen, dass eine großvolumige Flasche (über 1,5 l), die eigentlich umweltfreundlicher ist (Material im Verhältnis zur abgefüllten Menge, Transport, Recyclingaufwand) höher bepfandet wird als eine kleinere?

Bezogen auf den Nutzinhalt, z. B. bei 0,70 l Flasche mit einem Pfand von 33 Cent/Liter zu 25 Cent/Liter bei einer 2 l Flasche wird der Mehraufwand bei kleineren Behältnissen berücksichtigt.

- Macht es aus ökologischer Sicht Sinn, auch Wasch- und Reinigungsmittel und Dispersionsfarbe grundsätzlich unter die Pfandpflicht zu nehmen?

Wenn Pfand als vorteilhaft angesehen wird (noch nachzuweisen), dann ist ein einheitliches System (bis zum Gurkenglas) anzustreben. Dies wird durch die vorgesehenen Parallelsysteme Pfand-/Einwegverpackungssysteme deutlich verletzt.

- Sind Ökobilanzen grundsätzlich als Instrument für die Politik zur Beurteilung von Verpackungen sinnvoll und aussagekräftig genug? Wenn ja, warum?

Grundsätzlich geeignetes Bewertungsinstrument komplexer Zusammenhänge, dessen Ergebnis allerdings stark abhängig von den Eingangsgrößen und Systemannahmen, daher als Entscheidungshilfe nur bei gravierenden Unterschieden im Ergebnis geeignet.

Pfandsystem:

- Wie hoch wären die Gesamtkosten für ein bundeseinheitliches Pfandsystem gewesen? Wie hoch sind die Kosten für Insellösungen?
- Ist die Bundesregierung ihrer Verpflichtung aus Art 7 VerpRiLi nachgekommen, Maßnahmen zur Errichtung eines Systems zu treffen oder liegen hier Ursachen begründet, die zum Scheitern des Rücknahmesystems geführt haben (vgl. Beispiel Dänemark)?

Europäische Vorgaben:

- Steht nicht zu befürchten, dass aufgrund der jetzt geltenden Situation im Handel – Auslistung oder Insellösung – tatsächlich eine Maßnahme mit einfuhrbeschränkender Wirkung für Importeure und damit ein Verstoß gegen Art 28 EGV vorliegt?
- Kann eine Novelle zum jetzigen Zeitpunkt – kurz vor der Revision der Europäischen Verpackungsrichtlinien – bereits alle Vorgaben des Europäischen Rechts in deutsches Recht umsetzen? Wäre es unter Effizienzgesichtspunkten nicht sinnvoller, die endgültige Richtlinie der EU abzuwarten, um eine erneute Novellierung auszuschließen?
- In wie weit berücksichtigt die Novelle die Kritikpunkte der EU Kommissare Wallström und Bolkestein nicht nur im Hinblick auf die Übergangslösung sondern auch in Bezug auf die Verträglichkeit mit dem Binnenmarkt? Stellt der aktuelle Novellierungsentwurf ein Hindernis für den freien Warenverkehr im Sinne der Europäischen Union dar?

Auswirkungen auf Unternehmen und Handel:

- Wie hoch sind der Umsatzverlust/ Verlust an Arbeitsplätzen in der Einwegindustrie bzw. der Umsatzgewinn/ Zugewinn an Arbeitsplätzen in der Mehrwegindustrie derzeit und in Zukunft mit und ohne Novelle?
- Wie ist – mit Rücksicht auf die jüngsten Aussagen des Handels in Bezug auf ein einheitliches Rücknahmesystem – die Entwicklung der Getränkeindustrie und des Verpackungsmarktes einzuschätzen, wenn der jetzigen Novellierungsentwurf der Verpackungsverordnung in Kraft tritt?

Innovationen:

- In welchem Verfahren könnten Innovationen bei Verpackungen in Zukunft hinreichend berücksichtigt werden? Wie können neue Innovationsanreize für diejenigen geschaffen werden, die bereits einem Pfandsystem angeschlossen sind?

Aufnahme einer Innovationsklausel, womit Verpackungen zeitnah und rechtssicher neu bewertet werden können. Selbst bei unveränderter Verpackung kann durch eine Optimierung der sonstigen Rahmenbedingungen (z. B. bei der Sammlung oder Aufbereitung) die Notwendigkeit einer Neubewertung entstehen. Gleichzeitig wird Anreiz zur Optimierung gegeben.

- Wie kann für die Zukunft gewährleistet werden, dass die zur Einteilung der Verpackung in „ökologisch vorteilhaft“ notwendigen Ökobilanzen des UBA immer die neuesten Erkenntnisse und den aktuellen technischen Fortschritt berücksichtigen, um unangemessene Benachteiligungen zu vermeiden? Wird sich die bisher doch sehr lange Verfahrensdauer in Zukunft beschleunigen lassen und wenn ja, wie?

Einbeziehung einer Regelung in die Verpackungsverordnung mit klaren Zuständigkeitsregelungen, um für entsprechende Änderungen nicht noch zusätzlich die Gesetzgebungsorgane einschalten zu müssen.

Begriffsdefinitionen:

- Ist es notwendig der Novelle eine eindeutige Definition des Begriffes „ökologisch vorteilhafte Verpackungen“ hinzuzufügen? Ist dies überhaupt möglich oder handelt es sich um einen der Auslegung bedürftigen Rechtsbegriff? Wenn es möglich ist, wie kann der Begriff „ökologisch vorteilhaft“ definiert bzw. durch Kriterien greifbar eingegrenzt werden?

Begriff „Ökologisch vorteilhaft“ suggeriert, dass sich klare Entscheidungen durch ökobilanzielle Untersuchungen erkennen lassen. Sind keine eindeutigen ökologischen Vor- und Nachteile erkennbar, müsste auch in Zukunft eine Wahlfreiheit möglich sein (siehe hierzu Abgrenzung Getränkekarton/Glas). Daher wäre m. E. der Begriff „ökologisch gleichwertig“ sinnvoller.

Mehrweg:

- Wie definieren Sie Mehrweg? In der Weinbranche werden Einwegflaschen inzwischen zu *mehrwegfähigen* Flaschen umdeklariert, um so der Lizenzierung für den Grünen Punkt zu entgehen.

Littering:

- Ist mit der Novellierung das Littering-Problem gelöst oder findet nicht vielmehr eine Verschiebung unter den Littering-Fraktionen statt?

Littering Problem mit der Novellierung nicht gelöst, da Verpackungen nur einen begrenzten Teil des Litterings darstellen. Dies wird durch erste Untersuchungen bestätigt. Ebenso Verlagerung zu anderen Fraktionen erkennbar (z. B. Glas). Evtl. Schwächung von Mehrwegsystemen, da bei geringerer Befandung diese eher zum Littering beitragen

Ausweitung der Pfandpflicht auf Fruchtsäfte:

- Mit dem vorliegenden Novellierungsentwurf zur VerpV würden die Frucht- und Gemüsesäfte erstmals von der Pfandpflicht betroffen. Welche Probleme kommen auf die betroffene Industrie zu und welche Übergangsfristen wären aus Sicht der Fruchtsaftindustrie notwendig, eine Umstellung vornehmen zu können?
- Ist ein kurzfristiger Systemwechsel von Einweg auf Mehrweg von der mittelständischen Getränkewirtschaft mit Blick auf den hohen Investitionsaufwand zu leisten?

Grenzhandel:

- Vor allem in grenznahen Gebieten sind Wettbewerbs- und Standortnachteile durch den höheren Verkaufspreis gegenüber den ausländischen Konkurrenten zu verzeichnen. Wie hoch sind die Umsatzrückgänge und Arbeitsplatzverluste zu beziffern?

Rücknahme und Verwertung:

- Mit welchen Rücklaufquoten rechnen Sie? Wie ist eine ökologisch hochwertige Verwertung der zurück genommenen Mengen sicher zu stellen? Was geschieht mit den zurück genommenen Mengen, die oberhalb der vorgeschriebenen Verwertungsquoten im Markt zur Verfügung stehen?
- Wer erstellt den Mengenstromnachweis und wie wird die Einhaltung der Verwertungsquoten kontrolliert?

Hier könnten die Regelungen nach § 6 Abs. 2 in Verbindung mit Anhang 1 der VerpackV gelten, wobei auf die Problematik der sicheren Beurteilung dezentral zu erstellender Mengenstromnachweise, insbesondere bei Selbstentsorgersystemen, hinzuweisen ist. Dabei ist insbesondere klar zu regeln, dass es sich nur um zurückgenommene bepfandete Verkaufsverpackungen des jeweiligen Betreibers handelt und die Mengenstromnachweise nicht-bepfandeter Einkaufsverpackungen hierdurch nicht beeinflusst werden (Problem des Zusammenwirkens)

Fragen der Fraktion der FDP

- Wie bewerten Sie die Einführung eines Modells handelbarer Einweglizenzen als konzeptionelle Alternative zur Pfandpflicht?
- Trifft es zu, dass das Zwangspfand auf Einweggebinde dazu führt, dass vergleichsweise geringer bepfandete Mehrweggebinde aus Glas in die Landschaft „entsorgt“ werden?

Grundsätzlich aus unseren Erfahrungen erheblich mehr Glas im allgemeinen Verkehrsraum insbesondere nach Großveranstaltungen (bepfandet/unbepfandet nicht zu differenzieren)

- Trifft es zu, dass der Mehrweganteil in Schweden, wo eine der deutschen Verpackungsverordnung vergleichbare Pfandpflicht für Einweggebinde schon seit mehr als 10 Jahren etabliert ist, nur rd. 40 Prozent beträgt, während der Mehrweganteil in Deutschland auch vor Einführung der Pfandpflicht weit höher lag?
- Halten Sie den vorliegenden Novellierungsentwurf für geeignet, zeitnah sicherzustellen, dass Verpackungen, die aufgrund technischer Innovationen beim Verpackungsmaterial oder beim Recycling ein verbessertes ökologisches Profil erlangen, von der Pfandpflicht ausgenommen werden?

Derzeit zu starre Regelung, eine kurzfristige Anpassung nach entsprechenden Nachweisen durch die Industrie müsste nach einer Prüfung durch eine Bundesbehörde möglich sein.

- Ist der vorliegende Novellierungsentwurf aus Ihrer Sicht geeignet, um bei den Betroffenen dauerhaft Anreize zu setzen, technische Innovationen beim Verpackungsmaterial und Recycling im Sinne einer Weiterentwicklung ökologisch vorteilhafter Verfahren auch dann anzuregen, wenn diese bereits einem Pfandsystem angeschlossen sind?
- Wie bewerten Sie vor diesem Hintergrund die jüngst diskutierte sogenannte „Innovationsklausel“ und wie bewerten Sie die Möglichkeiten, diese vollzugstauglich und justiziabel zu formulieren?
- Wie kann der Begriff „ökologisch vorteilhaft“ sachgerecht definiert und durch geeignete Kriterien vollzugstauglich und justiziabel formuliert werden?

Auf die Problematik der Niveauverschiebung von „Ökologisch gleichwertig“ in bisherigen Ökobilanzvergleichen zu „ökologisch vorteilhaft“ wurde bereits verwiesen. Der Begriff „ökologisch gleichwertig“ ist unbedingt im Systemvergleich Mehrweg/Einweg vorzuziehen (s.a. auch obige Ausführungen)

- Wie bewerten Sie eine Verabschiedung des vorliegenden Verordnungsentwurfs zum gegenwärtigen Zeitpunkt angesichts anhängiger bzw. angekündigter rechtlicher Auseinandersetzungen auch auf europäischer Ebene?
- Wie bewerten Sie die Einschätzung, dass aufgrund der gegenwärtigen Situation im Handel – Auslistung oder Insellösung – eine Maßnahme mit einfuhrbeschränkender Wirkung für Importeure und damit ein Verstoß gegen Art 28 EGV vorliegt?
- Wie sind die wettbewerblichen Auswirkungen sogenannter „Insellösungen“ großer Discounter bei der Pfandpflicht zu bewerten, angesichts des Sachverhalts, dass kleine und mittelständische Handelsunternehmen kaum über wirtschaftlich vertretbare Möglichkeit verfügen, eigene Pfandsysteme einzurichten und zu finanzieren?

Sehr differenzierte Systeme sind aus Sicht des Verbrauchers abzulehnen.

- Kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt mit Gewißheit ausgeschlossen werden, dass ein Vertragsverletzungsverfahren der EU mit Erfolg durchgeführt wird und wenn nein, ist es dann zu verantworten, dass im Falle einer Aufhebung der deutschen Regelung ruinöse Verhältnisse in bestimmten Marktbereichen bereits eingetreten und irreversibel sind?
- Wie wird sich der vorgesehene Novellierungsentwurf auf die Entwicklung von Umsätzen und Arbeitsplätzen im Saldo zwischen Mehrweg- und Einwegindustrie und auf die Wettbewerbssituation auswirken?
- Wie bewerten Sie die mit der Pfandpflicht verbundene Abkehr vom Prinzip der haushaltsnahen Sammlung von Verpackungen aus ökologischer Sicht?

Sehr negativ, da für den Verbraucher ein benutzerunfreundliches System zusätzlich eingeführt wird, das zu schlechterem Trennverhalten und weiteren Einzeltransporten kleiner Verpackungsmengen führt. Ausserdem Aufbau eines zusätzlichen dritten Systems

- Wie ist der Sachverhalt zu bewerten, dass zahlreiche im Verordnungsentwurf vorgesehene Ausnahmeregelungen nach wie vor am Inhalt der betreffenden Verpackung, nicht jedoch an ökologischen Eigenschaften der betreffenden Verpackung selbst ansetzen?
- Wie bewerten Sie die Aussage des Umwelt-Sachverständigenrates in seinem Jahresgutachten 2002, wonach die Pfandpflicht eine zweifelhafte ökologische Effektivität aufweise und ökonomisch ineffizient sei?

Wird in vollem Umfang geteilt, wie bereits oben mehrfach dargelegt.

Antworten des Bundesverbandes der mittelständischen Privatbrauereien e. V.

Fragen der SPD-Bundestagsfraktion und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

1. Ökologische Fragen:

- Die seit 01.01.2003 geltende Pfand- und Rücknahmepflicht für bestimmte ökologisch nachteilige Einweg-Getränkeverpackungen zeigt die von den Befürwortern dieser Maßnahme prognostizierte positive ökologische Lenkungswirkung hin zu Mehrwegsystemen. Der Mehrweganteil aller Getränke ist von zuletzt 50,2 % im Dezember 2002 auf wieder 59,7 % per Mai 2003 angestiegen (Quelle: GfK Consumer Scan – Anlage 1). Bei Bier ist die Mehrwegquote in diesem Zeitraum von zuletzt nur noch 70,9 % sogar wieder auf 90,9 % angestiegen. Bezeichnenderweise geht der Mehrweganteil hingegen in den Getränkebereichen, die heute noch nicht der Pfandpflicht unterliegen, weiter zurück, beispielsweise bei fruchthaltigen Getränken auf nur noch 16,8 % per Mai 2003.
- Die von der Bundesregierung beabsichtigte Novelle der Verpackungsverordnung wird insofern auf Grund der Ausdehnung der Pfand- und Rücknahmepflicht auf weitere Getränkebereiche zu einer weiteren Zunahme des Anteils der umweltfreundlichen Mehrwegsysteme führen. Durch die Pfand- und Rücknahmepflicht wird Wettbewerbsgleichheit zwischen Einweg und Mehrweg gewährleistet, da nunmehr beide Verpackungsarten vom Verbraucher zurückzubringen sind und damit der bisherige Convenience-Vorteil der Einweg-Getränkeverpackungen (Ex-und-Hopp-Mentalität) entfällt.
- Die in der bisherigen Verordnung geltende Unterscheidung nach Getränkearten für die Pfandpflicht resultiert aus einem politischen Kompromiss, der der Verabschiedung der Verpackungsverordnung im Jahr 1991 voraus ging. Zielsetzung der Pfand- und Rücknahmepflicht der Verpackungsverordnung ist es, Abfall zu vermeiden und somit Mehrwegsysteme zu fördern, so dass mittel- bis langfristig eine Differenzierung der Pfandpflicht nach einzelnen Getränkearten aus ökologischer Sicht nicht sinnvoll erscheint. Wir begrüßen deshalb die Zielsetzung der Novelle der Verpackungsverordnung, die Pfandpflicht auf weitere Getränkebereiche auszudehnen und gleichartige Verpackungen in allen Massenge Getränkebereichen der Pfandpflicht zu unterwerfen. Unter welchen Voraussetzungen Einweg-Getränkeverpackungen Mehrwegsystemen gleichwertig werden können, ist eine Frage des Einzelfalls und kann pauschal nicht beantwortet werden. Nach den bisher vorliegenden Ökobilanzstudien I und II hat sich jedenfalls eindeutig gezeigt, dass in den Bereichen Bier, Mineralwasser und CO₂-haltige Erfrischungsgetränke Mehrweg-Getränkeverpackungen allen Einwegvarianten eindeutig ökologisch überlegen sind. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die positive Ökobilanz für Mehrweg noch deutlicher ausfallen würde, wenn die Untersuchungen auf Basis von Vollgutvergleichen durchgeführt und nicht nur leere Verpackungen miteinander verglichen worden wären. Einweg-Verpackungen können allenfalls bei sehr großen Transportentfernungen unter Umständen ökologisch mit Mehrwegsystemen gleichziehen, sofern ein vollständiges Recycling gegeben ist. Nach der Ökobilanzstudie I ist beispielsweise die untersuchte Mehrweg-Glasflasche noch bis zu einer Transportentfernung von 1.000 Kilometern den Einwegvarianten ökologisch überlegen.
- Theoretisch könnten auch alternative Instrumente wie eine Abgabe bzw. Steuer oder eine Lizenz für Einweg-Getränkeverpackungen als Förderungsinstrument für ökologisch vorteilhafte Verpackungen gewählt werden. Allerdings würde eine Abgabe oder Steuer nach den vorliegenden Untersuchungen und Markterfahrungen nur dann die gewünschte Lenkungswirkung pro Mehrweg entfalten, wenn sie eine entsprechende Höhe in Anlehnung an den derzeit geltenden Pfandsatz von 0,25 Euro für Einweg-Getränkeverpackungen aufweist und nicht von den beteiligten Wirtschaftskreisen quer subventioniert werden kann. Ein Lizenzsystem für Einweg-Getränkeverpackungen halten wir weder für praktikabel, noch für rechtlich durchsetzbar. Unabhängig davon, dass der Gesetzgeber als Lizenzgeber bereits die li-

zenzierte Getränkemenge festlegen müsste, dürfte ein Lizenzsystem nur unter Einbindung aller Marktbeteiligten, also auch der Hersteller aus den EU-Mitgliedsstaaten und aus Drittstaaten möglich sein, was in der Praxis kaum realisierbar wäre. Die Pfandpflicht für Einweg-Getränkeverpackungen ist im Übrigen die verbraucherfreundlichste Maßnahme. Dem Verbraucher wird im Endergebnis keine Kaufkraft entzogen, da er den eingesetzten Pfandbetrag bei Rückgabe der Verpackung zurück erhält und sich auch rechtlich keine Verfügungsbeschränkungen für Einweg-Getränkeverpackungen für die Hersteller ergeben, wie das beispielsweise bei einem Lizenzmodell der Fall sein könnte.

- Unbestritten verbessert das Pfand auch die Möglichkeit, Verpackungen sortenrein zurückzunehmen. Dies hat insbesondere Bedeutung für PET-Einweg-Getränkeverpackungen, die bislang über das Duale System entsorgt wurden, wodurch eine sortenreine Rücknahme nicht gewährleistet war. Naturgemäß ermöglicht eine sortenreine und damit hochwertige Verwertung auch eine Ressourceneinsparung durch den Wiedereinsatz des zurückgeführten sortenreinen Materials. Diese Einschätzung wird durch die Erfahrungen mit dem schwedischen Pfand- und Rücknahmesystem verifiziert.
- Nach allen uns zugänglichen Umfragen wird das Pfand mehrheitlich von der Bevölkerung als Maßnahme befürwortet. Die Zustimmungsraten lagen und liegen je nach Umfrage zwischen 65 % und 85 %.
- Die Zustimmung der Bevölkerung ist nicht zuletzt deshalb so hoch, weil das Pfand das geeignete Instrument zur Eindämmung des Littering ist. Theoretische Alternativinstrumente, wie eine Abgabe bzw. Steuer oder auch ein Lizenzsystem könnten hier im Übrigen praktisch keinen Beitrag leisten, da sie die Rückgabe gebrauchter Einweg-Getränkeverpackungen nicht beinhalten würden. Nach den uns vorliegenden Informationen der Umweltverbände sowie der Kommunen ist der Anteil von Getränkeverpackungen, die in die Umwelt geworfen werden, in den der Pfandpflicht unterliegenden Getränkebereichen auch deutlich zurück gegangen.

2. Ökonomische Fragen

- Die Pfand- und Rücknahmepflicht wird in einem ersten Schritt vor allem dazu beitragen, Arbeitsplätze in den mehrwegorientierten Branchen zu sichern und zu schaffen, also vor allem in der mittelständischen Brau- und Getränkewirtschaft, im Getränkefachgroßhandel, im Getränkeeinzelhandel sowie bei der Mehrwegzulieferindustrie wie den Kastenherstellern, den Kronkorken- und Etikettenherstellern sowie im Maschinenbau. In einem zweiten Schritt werden zusätzliche Arbeitskräfte auch in den heute noch einwegorientierten Wirtschaftsbereichen entstehen, sobald und soweit diese auf die umweltfreundlichen Mehrwegsysteme umstellen. Nach uns vorliegenden Informationen sind bereits seit Inkrafttreten der Pfand- und Rücknahmepflicht beim Getränkefachgroßhandel 5.000 neue Arbeitsplätze, im Getränkeeinzelhandel 4.000 neue Arbeitsplätze geschaffen worden. Für die mittelständische Brauwirtschaft haben wir einen Beschäftigungszuwachs von wenigstens 1.500 Arbeitsplätzen errechnet.
- Die derzeitigen Absatzprobleme der einwegorientierten Wirtschaftskreise hätten mit Sicherheit dadurch abgefedert werden können, wenn sie rechtzeitig ein einheitliches Rücknahmesystem für Einweg-Getränkeverpackungen aufgebaut und sich im Übrigen auf die seit 1991 (!) geltende Rechtslage vorbereitet hätten.
- Vom Verbraucher gezahlte Pfandgelder, gleich ob für Mehrweg-Getränkeverpackungen oder für Einweg-Getränkeverpackungen, sind als Rückstellungen zu buchen und entsprechend in der Bilanz auszuweisen. Für den jeweiligen Verbraucher besteht ein zivilrechtlicher Rechtsanspruch auf Auskehrung des von ihm gezahlten Pfandbetrages. Nach Hochrechnungen der Umweltverbände werden derzeit im Durchschnitt 25 % der bepfandeten Getränkeverpackungen nicht zurückgegeben (wobei der Anteil beim Verkauf über Tankstellen sicherlich am größten sein dürfte) und beträgt der derzeit beim Handel entstandene

Pfandschlupf durch nicht abgerufene Pfandgelder wenigstens 250 Mio Euro. Kosten für ein bundesweites Rücknahmesystem für Einweg-Getränkeverpackungen hat der Handel bislang nicht aufgewandt, da ein solches System nicht existiert.

- Eine Vereinheitlichung der Pfandpflicht auf alle ökologisch nachteiligen Getränkeverpackungen bringt für den Verbraucher sicherlich mehr Klarheit, da er nicht mehr zwischen pfandfreien und pfandpflichtigen Getränkebereichen unterscheiden muss.

3. Rechtliche Fragen

Der beabsichtigte Verzicht auf die Mehrwegquote als auslösendes Element für die Pfandpflicht schafft aus unserer Sicht eindeutig zusätzliche Rechtssicherheit zur Investition in ein bundesweites Rücknahmesystem für Einweg-Getränkeverpackungen. Zwar gehen wir auch vor dem Hintergrund des deutlichen Wiederanstiegs der Mehrwegquote nicht davon aus, dass vor dem Jahr 2006 die Mehrwegquote von 72 % wieder erreicht werden kann, da mengenmäßig bedeutende Getränkebereiche wie CO₂-freie Erfrischungsgetränke, Fruchtsäfte und Wein bislang von der Pfandpflicht ausgenommen sind. Insoweit ist bereits jetzt Rechtssicherheit für Investitionen in ein bundesweites Rücknahmesystem für Einweg-Getränkeverpackungen gegeben. Der Verzicht auf die Mehrwegquote als auslösendes Element schafft hier indessen endgültige langfristige Klarheit.

- Die von der Bundesregierung geplante Novelle der Verpackungsverordnung ist aus unserer Sicht auch mit dem EU-Recht vereinbar. Die Pfand- und Rücknahmepflicht ist als Instrument zur Förderung ökologisch vorteilhafter Getränkeverpackungen anerkannt und wird bereits in anderen EU-Mitgliedsstaaten wie Schweden oder Dänemark praktiziert. Auch der Generalanwalt hat in dem Vertragsverletzungsverfahren der EU Kommission gegen das Land Dänemark die Pfandpflicht eindeutig als vereinbar mit Europäischem Recht bezeichnet. Die von Teilen des Handels zugesagten Insellösungen mit handelseigenen Verpackungssystemen halten wir für EU-rechtlich ebenfalls für unbedenklich. Bereits jetzt machen große Handelskonzerne in ihrer Listungspolitik Vorgaben gegenüber den Herstellern, ihre Produkte in bestimmten Verpackungssystemen zu liefern. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang im Übrigen, dass Hersteller, die ihre Produkte in Mehrweg-Getränkeverpackungen abfüllen, zum Teil weder im Inland, noch im Ausland Handelsstrukturen finden, die diese Produkte listen oder vertreiben. Am augenscheinlichsten ist dies beispielsweise bei den Discountern oder regional in Frankreich, das praktisch ein reiner Einweg-Markt geworden ist.
- Sollte die Novelle der Verpackungsverordnung nicht verabschiedet werden, gilt die Verpackungsverordnung in ihrer derzeitigen Fassung fort. Wir gehen davon aus, dass in diesem Fall als nächstes der Bereich Fruchtsaft von der Pfandpflicht erfasst wird, möglicherweise aber auch der Bereich Wein.
- Die Aufnahme einer Innovationsklausel in die geänderte Verpackungsverordnung halten wir nicht für erforderlich. Das bisherige Verfahren der Untersuchung und Bewertung einzelner Verpackungsarten auf ihre ökologische Vorteilhaftigkeit ist ausreichend und durch die Einbindung aller beteiligten Wirtschaftskreisen in den Ökobilanzstudien I und II auch weitgehend transparent gewesen.

II. Zu den Fragen der CDU/CSU

1. Allgemeine Fragen

- Die Verpackungsverordnung stellt die Vermeidung von Abfall vor die Verwertung. Gerade dieses Ziel ist durch die Pfand- und Rücknahmepflicht für Einweg-Getränkeverpackungen erreicht worden, da der Anteil der ökologisch vorteilhaften Getränke-Mehrwegsysteme in

den bepfandeten Getränkebereichen, wie bereits ausgeführt, deutlich angestiegen ist und somit Abfall vermieden wird.

- Der Pfandsatz von 0,50 Euro für Einweg-Getränkeverpackungen über 1,5 l wurde bereits 1991 in der unter der damaligen von CDU/CSU geführten Bundesregierung in der Verpackungsverordnung verankert. Damit wird der eingesetzten Materialmenge bei großvolumigen Einweg-Getränkeverpackungen Rechnung getragen. Ob eine großvolumige Flasche eigentlich umweltfreundlicher ist als eine kleinvolumige, vermögen wir pauschal nicht zu beurteilen und ist sicherlich eine Frage des Einzelfalls.
- Ökobilanzen halten wir grundsätzlich als Orientierungsinstrument für die Politik zur Beurteilung von Verpackungen für sinnvoll und aussagekräftig, soweit sie nach einem transparenten und standardisierten Verfahren unter Beteiligung aller betroffenen Wirtschaftskreise erstellt werden. Die Beantwortung der Frage, ob eine Verpackung ökologisch vorteilhaft und auch unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten förderungswürdig ist, bedarf unserer Auffassung aber auch der Heranziehung zusätzlicher Kriterien und politischer Bewertungen, beispielsweise hinsichtlich sozialer und wirtschaftlicher Auswirkungen. So vermeiden Mehrwegsysteme nicht nur Abfall, sondern stärken regionale Wirtschaftskreisläufe und sichern bzw. schaffen Beschäftigung.

2. Pfandsystem

- Die Angaben über die Gesamtkosten über ein bundeseinheitliches Pfandsystem der einzelnen Marktbeteiligten differieren erheblich und hängen vor allem von der Ausgestaltung eines solchen Rücknahmesystems ab (beispielsweise manuelle oder automatisierte Rücknahme). Gleiches gilt für die Kosten s.g. Insellösungen.
- Die Konzerne Lekkerland-Tobaccoland und Spar haben zugesagt, ein bundesweites Rücknahmesystem für Einweg-Getränkeverpackungen bis zum 01.10.2003 aufzubauen, das offen gestaltet ist und dem sich andere Anbieter anschließen können. Insofern ist der Aufbau eines bundesweiten Rücknahmesystems, der im Übrigen den interessierten Wirtschaftskreisen obliegt, nicht gescheitert.

3. Europäische Vorgaben

- In der Entscheidung von Teilen des Handels, auf Einweg zu verzichten oder Insellösungen hinsichtlich der Rücknahme von bepfandeten Einweg-Getränkeverpackungen zu schaffen, sehen wir keine Maßnahme mit einfuhrbeschränkender Wirkung für Importeure und damit keinen Verstoß gegen Art. 28 EGV. Zum Einen ist zu berücksichtigen, dass die Entscheidung, Einweg oder Mehrweg zu listen, jeweils eine Einzelentscheidung der beteiligten Unternehmen ist. Abfüller, die ihre Getränke in Mehrweg-Verpackungen in Verkehr bringen, hatten bislang auch nicht die Möglichkeit, diese beispielsweise in Deutschland über Discounter oder gar im europäischen Ausland zu vertreiben, da sie von den jeweiligen Handelskonzernen nicht gelistet wurden. Zum Anderen haben Teile des Handels, an der Spitze Lekkerland-Tobaccoland und Spar angekündigt, ein bundesweites Rücknahmesystem für Einweg-Getränkeverpackungen aufzubauen, das offen ist und an dem sich weitere Handelspartner beteiligen können. Auch die Firma Lidl hat dargelegt, sie wolle ein Einweg-Rücknahmesystem aufbauen, das einer Beteiligung weiterer Handelskreise offen stehe.
- Der aktuelle Novellierungsentwurf stellt aus unserer Sicht keinerlei Hindernis für den freien Warenverkehr im Sinne der Europäischen Union dar und steht im Einklang mit der europäischen Verpackungsrichtlinie.

4. Auswirkungen auf Unternehmen und Handel

- Die mittelständische Brauwirtschaft profitiert nachhaltig von der Pfand- und Rücknahmepflicht für Einweg-Getränkeverpackungen. Die Umsatzzuwächse im Flaschenbierbereich

liegen je nach Region und Betrieb zwischen 5 und in der Spitze fast 50 %. Die Genossenschaft Deutscher Brunnen konnte ihren Mehrwegpool nach eigenen Angaben um ca. 15 % ausweiten. Der Verband Deutscher Mineralbrunnen bezeichnet die Absatzzuwächse in seinem Bereich nach eigenen Angaben mit rund 10 % seit dem 01.01.2003. Insgesamt wurden bei den mehrwegorientierten Wirtschaftskreisen durch die Pfand- und Rücknahmepflicht seit 01.01.2003 wenigstens, wie bereits dargelegt, mehr als 10.000 Arbeitsplätze geschaffen. Dieser positive Trend wird sich mit der Ausdehnung der Pfandpflicht auf weitere Getränkebereiche, wie sie die Novelle vorsieht, fortsetzen.

5. Innovationen

- Innovationen bei Verpackungen wird es selbstverständlich auch in Zukunft geben. Aus unserer Sicht hängt die Innovationsdynamik dabei nicht alleine von einer etwaigen Pfandpflicht ab. Vielmehr spielen Materialeinsatz und Preisniveau von Verpackungen eine entscheidende Rolle. Wir gehen davon aus, dass sowohl bei Mehrweg-Verpackungen, als auch bei Einweg-Verpackungen die materialtechnische Entwicklung noch nicht am Ende ist.
- Bei den künftigen Ökobilanzen des UBA ist selbstverständlich hinsichtlich des Bezugspunktes auch vom ökologisch vorteilhaftesten Getränkemehrwegsystem auszugehen.

6. Begriffsdefinitionen

- Bereits bei der letzten Novelle im Jahre 1998 wurde unter der damaligen CDU/CSU geführten Bundesregierung der Begriff „ökologisch vorteilhafte Verpackung“ in die Verpackungsverordnung aufgenommen. Die Kriterien, wann eine Verpackung als ökologisch vorteilhaft eingestuft werden kann, sollten sich unseres Erachtens u. a. an den bereits genannten standardisierten Ökobilanzen orientieren.

7. Mehrweg

- § 3 Absatz 3 Verpackungsverordnung definiert den Begriff der Mehrwegverpackung als Verpackungen, die dazu bestimmt sind, nach Gebrauch mehrfach zum gleichen Zweck wieder verwendet zu werden. Ein entscheidendes Charakteristikum ist dabei die stoffliche Nichtveränderung.

8. Littering

- Die Pfand- und Rücknahmepflicht ist die geeignetste Maßnahme, um das Litteringproblem zu lösen. Mit der Ausdehnung auf weitere Getränkebereiche wird unserer Einschätzung diese Thematik noch besser unter Kontrolle gebracht .

9. Grenzhandel

- Die These, vor allem in grenznahen Gebieten seien Wettbewerbs- und Standortnachteile durch den höheren Verkaufspreis gegenüber den ausländischen Konkurrenten zu verzeichnen, können wir nicht nachvollziehen. Die Pfandpflicht verteuert den Verkaufspreis allenfalls optisch, da der Pfandbetrag an den Konsumenten bei Rückgabe der Verkaufsverpackung zurückgezahlt wird. Bei Bier sind die Verkaufspreise in den angrenzenden Nachbarstaaten der Bundesrepublik Deutschland mit Ausnahme der Tschechischen Republik auf Grund der höheren Verbrauchssteuerbelastung zudem auch unter Einrechnung des Pfandbetrages teurer.

10. Rücknahme und Verwertung

- Die Rücklaufquote dürfte mit Aufbau eines bundesweiten Rücknahmesystems >96 % sein. Auf Grund der sortenreinen Erfassung gebrauchter Getränkeverpackungen und dem

zugrunde liegenden Materialwert, der insbesondere bei PET sehr hoch ist, wird sich eine ökologisch hochwertige Verwertung per se ergeben.

III. Zu den Fragen der Fraktion der FDP

- Nach unseren Beobachtungen führt die Pfand- und Rücknahmepflicht für Einweggebinde nicht dazu, dass geringer bepfandete Mehrweggebinde aus Glas in die Landschaft „entsorgt“ werden. Die Rücklaufquote bei Mehrweggetränkeverpackungen ist unverändert hoch.
- Ebenfalls ist es nicht zutreffend, dass der Mehrweganteil in Schweden nur rund 40 % beträgt. Nach unseren Informationen lag der Mehrweganteil dort 2001 bei 51,97 %. Die Daten stammen vom Schwedischen Brauereiverband und beziehen sich auf die der Pfandpflicht unterliegenden Getränkebereiche Bier, CO₂-haltige Erfrischungsgetränke und Wasser. Anzumerken ist zudem, dass die schwedische Pfandregelung primär die Zielsetzung verfolgt, das Litteringproblem zu lösen sowie eine sortenreine Rückführung gebrauchter Einweggetränkeverpackungen zu gewährleisten. Ein Mehrwegschatz, wie ihn die Deutsche Verpackungsverordnung mit dem weitaus höheren Einwegpfandsatz verfolgt, ist hingegen in Schweden nicht vorrangig.
- Inwieweit eine Getränkeverpackung aufgrund ihrer ökologischen Vorteilhaftigkeit von der Pfandpflicht künftig ausgenommen werden kann, bedarf, wie bereits ausgeführt, einer sorgfältigen Prüfung, in die ökonomische Untersuchungen einbezogen werden müssen. Der vorliegende Novellierungsentwurf trägt dem aus unserer Sicht Rechnung. Die Aufnahme einer s.g. „Innovationsklausel“ in die novellierte Verpackungsverordnung halten wir nicht für erforderlich.
- Europarechtliche Einwände gegen den vorliegenden Verordnungsentwurf sehen wir nicht.
- Kleine und mittelständische Handelsunternehmen setzen traditionell auf die ökologisch vorteilhaften Getränkemehrwegverpackungen und tun dies seit Inkrafttreten der Pfand- und Rücknahmepflicht für Einweggetränkeverpackungen seit dem 01. Januar 2003 verstärkt. § 8 Abs. 1 der Novelle der Verpackungsverordnung eröffnet gemäß Satz 6 Vertreibern mit einer Verkaufsfläche von unter 200 m² zudem die Möglichkeit, die Rücknahme und Pfanderstattung für Getränkeverpackungen, die der Pfandpflicht unterliegen, auf die Verpackungen zu beschränken, die sie selbst in Verkehr gebracht haben. Damit ist ebenfalls die Möglichkeit einer bestimmten „Insellösung“ geschaffen.
- Aus unserer Sicht bietet kein Gesetz die Gewissheit, ganz oder in Teilbereichen vor einem Gericht nicht mit Erfolg angegriffen zu werden. Was wir allerdings mit Sicherheit feststellen können, ist die Tatsache, dass ohne den Vollzug der seit 1991 geltenden Pfand- und Rücknahmepflicht für Einweggetränkeverpackungen eine Zerstörung der mittelständisch strukturierten Brau- und Getränkewirtschaft sowie des Getränkehandels in der Bundesrepublik Deutschland von statten gegangen wäre, da wir bereits ruinöse Verhältnisse aufgrund des von den Großkonzernen initiierten Einwegbooms auf dem deutschen Getränkemarkt hatten. Die Zerstörung dieser gewachsenen mittelständischen Strukturen wäre in der Tat irreversibel gewesen.
- Weiterhin gehen wir davon aus, dass eine Ausdehnung der Pfand- und Rücknahmepflicht für Einweggetränkeverpackungen auf weitere Getränkebereiche, wie sie mit der Novellierung der Verpackungsverordnung angestrebt wird, zu einer sich fortsetzenden Stärkung der Wettbewerbssituation der mittelständischen Brau- und Getränkewirtschaft durch eine Erhöhung des Mehrweganteils und damit zur Schaffung neuer Arbeitsplätze führen wird.

- Soweit in der Pfand- und Rücknahmepflicht für Einweggetränkeverpackungen überhaupt eine Abkehr vom Prinzip der haushaltsnahen Sammlung von Verpackungen gesehen werden kann, hat dies aus unserer Sicht keine negativen ökologischen Auswirkungen. Im Regelfall werden gebrauchte Einweggetränkeverpackungen beim
- nächsten Einkaufsbesuch zurückgegeben, so dass keine zusätzlichen Fahrten entstehen. Durch die sortenreine Erfassung der Verkaufsverpackungen wird im Gegenteil ein zusätzlicher positiver ökologischer Effekt erzielt.
- Die Tatsache, dass im Verordnungsentwurf vorgesehene Ausnahmeregelungen am Inhalt der betreffenden Verpackung ansetzen, erscheint auf den ersten Blick problematisch. Im Hinblick auf die in der Begründung zu dem Novellierungsentwurf aufgeführten Gesichtspunkte erscheinen uns die Regelungen aber für vertretbar. Insbesondere bei Wein bestehen in der Tat nur noch regional begrenzte Mehrwegsysteme.
- Die Aussage des Umwelt-Sachverständigen Rates in seinem Jahresgutachten 2002, wonach die Pfandpflicht eine zweifelhafte ökologische Effektivität aufweise und ökonomisch ineffizient sei, wurde von Bundesverband mittelständischer Privatbrauereien e.V. stets als sachlich unzutreffend kritisiert und letztendlich durch die Marktentwicklung selbst widerlegt. Die Pfandpflicht hat sich als hervorragendes Lenkungsinstrument pro Mehrweg herausgestellt.

Antworten des Umweltbundesamtes

Fragen der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen

Ökologische Fragen:

Unter welchen Voraussetzungen sind Einwegverpackungen mit Mehrwegsystemen gleichwertig?

Die Frage der „ökologischen Gleichwertigkeit“ lässt sich nicht pauschal beantworten, sondern nur auf der Grundlage eines ökobilanziellen Vergleichs zwischen jeweils zwei funktionell äquivalenten Verpackungssystemen.

Es hat sich gezeigt, dass bei einem solchen Vergleich folgende Aspekte vorrangig von Bedeutung sind:

1. Umweltbelastungen aus der Rohstoffgewinnung und Packstoffherstellung, insbesondere aus dem Bereich der Energieerzeugung.
2. Umweltbelastungen aus Transporten, insbesondere aus dem Bereich der Distribution.
3. Umweltbelastungen aus der Reinigung von Mehrweggebinden.

Die Umweltbelastungen aus der Rohstoffgewinnung und Packstoffherstellung reduzieren sich in besonderem Maße bei Mehrwegverpackungen wegen der Mehrfachnutzung der Verpackung sowie in geringerem Maße bei Einwegverpackungen durch die mehrfache Nutzung des Packstoffes (Recycling).

Die Voraussetzungen, die bei bestimmten Einwegverpackungen zu einer „ökologischen Gleichwertigkeit“ mit vergleichbaren Mehrwegsystemen führen können, lassen sich als „Faustregeln“ wie folgt zusammenfassen:

1. Packstoffe mit geringem spezifischem Herstellungsenergiebedarf oder mit einem hohen Anteil an nachwachsenden Energieträgern.
2. Verpackungen mit geringem spezifischen (je Füllmenge) Packstoffgewicht.
3. Verpackungssysteme, die zu einem hohen Anteil zu einem hochwertigen Sekundärmaterial verwertet werden und/oder die zu einem hohen Anteil aus Sekundärmaterial hergestellt werden.

Gibt es zur Pfandregelung alternative Instrumente, um ökologisch vorteilhafte Verpackungen zu fördern? Welches Instrument ist das verbraucherfreundlichste?

Als Alternativen zur Pfandregelung standen in der Vergangenheit eine Abgabe sowie eine Lizenzregelung zur Diskussion. Ein 1996 vom ifo-Institut, München, im Auftrag des Umweltbundesamtes vorgelegtes Gutachten kam zu dem Ergebnis, dass alle drei Instrumente zur Förderung ökologisch vorteilhafter Verpackungen grundsätzlich geeignet sind. Als maßgeblich für den Erfolg wurde im Gutachten die Höhe der Abgabe oder des Pfandbetrages angesehen. Die Vorteile der Pfandregelung bestehen in einer größeren Minderung beim Littering. Für die Verbraucherinnen und Verbraucher hat die Pfandregelung - im Gegensatz zur Abgabe - den wichtigen Vorteil, dass sie über die Erstattung des Pfandes selber entscheiden können (Pflichpfand gleich rückzahlbare Abgabe).

Verbessert das Pfand die Möglichkeit, Verpackungen sortenrein zurückzunehmen und führt die dadurch ermöglichte hochwertige Verwertung zu einer Ressourceneinsparung?

Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, die bepfandeten Getränkeverpackungen sortenrein zurückzunehmen und sortenrein der Verwertung zuzuführen. Theoretisch könnte demnach die Qualität des vom Handel zurückgenommenen Materials sogar höher sein als die aus der getrennten Erfassung. Die Frage ist, ob der Handel den notwendigen Platz, die notwendige Getrennthaltungslogistik und gegebenenfalls das notwendige Personal bereitstellen wird, um die Sortenreinheit sicherzustellen.

Erste Meldungen geben einen Hinweis, dass Altglas (aus der Rückgabe der Einwegflaschen in den Läden) in einer für die Verwertung schlechteren Qualität (farbgemischt und fein zerkleinert) angeboten wird. Es gibt auch Meldungen, dass die deutschen PET-Verwerter weniger PET-Material erhalten als vor der Pfandeinführung.

Wird das Pfand mehrheitlich von der Bevölkerung befürwortet?

Aus einer Meldung der Presseagentur dpa vom 23.5.03 geht hervor, dass die Zustimmung zum Dosenpfand laut Umfrage drastisch eingebrochen ist- Zitat: "Knapp fünf Monate nach der Einführung des Dosenpfands ist die Zustimmung für die Maßnahme in der Bevölkerung drastisch eingebrochen. Laut einer aktuell veröffentlichten repräsentativen Umfrage des Bielefelder Marktforschungsinstituts Valid Research sprechen sich nur noch 52 Prozent der Befragten für das Pfand aus. 45 Prozent sind dagegen, 3 Prozent der 500 Befragten machten keine Angaben. Vergangenes Jahr - also vor dem Pfandstart - hatten sich in einer Umfrage desselben Instituts 77 Prozent für und nur 20 Prozent gegen die Maßnahme ausgesprochen".

Nach einer forsa-Umfrage vom 11. und 12. Juni 2003 halten 75 % der 2002 Befragten ein Pfand auf Einwegflaschen und Dosen grundsätzlich für richtig. Seit Einführung der Pfandpflicht kaufen 36 % weniger Einwegflaschen und Dosen als vorher.

70 % der Befragten sind jedoch mit der gegenwärtigen Umsetzung der Pfandpflicht weniger oder überhaupt nicht zufrieden.

Ist das Pfand ein geeignetes Instrument, das Littering einzudämmen? Gibt es bei der Landschaftsvermüllung seit der Einführung – trotz der derzeit noch eingeschränkten Rückgabemöglichkeiten - bereits einen Rückgang (Veränderung)?

Bei dem immer wieder berichteten hohen Umweltbewusstsein der Bevölkerung sollte es eigentlich keines Pfandes bedürfen, um das Littering-Problem zu lösen. Es mangelt an wirkungsvollen Öffentlichkeitskampagnen, um das Handeln dem Umweltbewusstsein stärker anzunähern.

In dieser Situation ist ein Pfand ein geeignetes Instrument (wahrscheinlich das einzige wirkungsvolle) zur Lösung des Littering-Problems. Nach der oben genannten forsa-Umfrage sind 47 % der Befragten der Meinung, dass Straßen, Plätze und Landschaft seit der Pfandeinführung sauberer geworden sind, 48 % verneinen dies.

Es gibt Hinweise, dass zahlreiche Verbraucherinnen und Verbraucher ihre mit Pfand erworbenen Getränkeverpackungen nicht beim Händler zurückgeben. Diese Einwegverpackungen dürften aber überwiegend in die Erfassungssysteme des DSD gelangen. Eine Aussage, ob das Littering tatsächlich zurückgegangen ist, dürfte erst nach der Sommer- und Urlaubszeit möglich sein.

Ökonomische Fragen:

In welchen Bereichen wird das Pfand dazu beitragen, Arbeitsplätze zu schaffen und zu sichern?

Die Gesamtmenge von Getränkeverpackungen, die erfasst, aufbereitet und verwertet beziehungsweise gereinigt und wiederbefüllt wird, dürfte konstant bleiben. Neue Arbeitsplätze können im Bereich der Herstellung von Rücknahmesystemen (Automaten) und beim zurücknehmenden Handel anfallen. Auch durch den derzeit anhaltenden Anstieg von Mehrweg-Getränkeverpackungen können neue Arbeitsplätze entstehen, da das Betreiben von Mehrwegsystemen arbeitsintensiver ist (Flaschenreinigung, Flaschenrücknahme) als der Aufwand für Einweg-Getränkeverpackungen. Nach Angaben des Getränke-Einzelhandels, des Getränke-Fachgroßhandels und der mittelständischen Privatbrauereien sind seit Januar 2003 rund 10.000 Arbeitsplätze neu geschaffen worden (rund 4.000 im Getränke-Einzelhandels, rund 5.000 im Getränke-Fachgroßhandel, rund 1.500 bei den mittelständischen Brauereien). Es gehen von dem Impuls für Mehrweg erhebliche Investitionen in Abfüllung (Kästen, Anlagen) und Vertrieb aus. Zudem können diese Arbeitsplätze nicht exportiert werden - wie etwa bei Verpackungsherstellern und Einweg-Abfüllern.

Durch die Mechanisierung und Automatisierung der bundesweiten Verpackungssortieranlagen werden aber in erheblichem Umfang Arbeitsplätze eingespart. Dies wird von der Entsorgungsbranche im Sinne der Reduktion der Sortier- und Behandlungskosten ausdrücklich angestrebt.

Ist eine Vereinheitlichung der Pfandpflicht auf alle ökologisch nachteiligen Getränkeverpackungen eine dem Verbraucher mehr Klarheit bringende Lösung?

Ja ! Den Verbraucherinnen und Verbrauchern muss allerdings in allgemeinverständlicher Form vermittelt werden, welche Einweg-Getränkeverpackungen nicht der Pfandpflicht unterliegen. Solange die Ausnahmen von der Pfandpflicht klar geregelt sind, sich zum Beispiel auf wenige „ökologisch vorteilhafte“ Verpackungen und auf klar abgrenzbare Getränkebereiche beziehen, werden die Verbraucherinnen und Verbraucher nach kurzer Zeit in der Praxis kaum Probleme haben.

Rechtliche Fragen:

Schafft der Verzicht auf die Mehrwegquote als auslösendes Element für die Pfandpflicht zusätzliche Rechtsicherheit zur Investition in Rücknahmesysteme für Einwegverpackungen?

Ja, da nach den neuen getränkespezifischen Regelungen für den Handel klare Vorgaben zum Umfang der bepfandeten Getränkeverpackungen bestehen, der unabhängig von der Entwicklung der Mehrwegquote ist.

Ist die geplante Novelle mit dem EU Recht vereinbar?

Uns liegen bisher keine Informationen über die Einschätzung der Europäischen Union (EU) vor. Mit der Abschaffung der Mehrwegquote dürfte dem derzeit laufenden Vertragsverletzungsverfahren bezüglich ausländischer Mineralwasser, die an der Quelle abzufüllen sind (Rs. C 463/01), die Grundlage entzogen werden.

Wie sind die von Teilen des Handels zugesagten Insellösungen (handelseigene Verpackungssysteme) EU-rechtlich einzuschätzen?

Auch hierüber liegen uns bisher keine Informationen vor. Wir könnten uns aber vorstellen, dass die EU an zu kleinteiligen Insellösungen Anstoß nehmen könnte. Wenn jede Verpackung, die patentiert oder gebrauchsmustergeschützt ist, für Insellösungen genutzt werden kann, dann könnte dies für Getränkehersteller aus anderen EU-Mitgliedstaaten den Export nach Deutschland zwar nicht verhindern, aber doch deutlich erschweren. Auf mittlere Sicht ist aber zu erwarten, dass die Endverbraucher derartige kleinteilige Insellösungen nicht akzeptieren werden und dass deshalb Hersteller und Handel zu "Großinsellösungen" oder zu näherungsweise flächendeckenden Lösungen übergehen müssen. Zudem gibt es Anzeichen dafür, dass die französischen Mineralwasser-Hersteller planen, ihre etablierten Einwegflaschen im Mehrwegkasten („Zweiweg-Systeme“) als Insellösung fortzuführen und so die Pfandpflicht problemlos und ohne Investitionen umzusetzen.

Was ist zu erwarten, wenn die Novelle der Verpackungsverordnung nicht zu Stande kommt?

In diesem Falle ist zu erwarten, dass die Pflichtpfinderhebung nach geltendem Recht vorgenommen wird. In Abhängigkeit von der Entwicklung der bundesweiten und der getränkebezogenen Mehrweganteile werden wahrscheinlich in absehbarer Zeit auch die bisher nicht bepfandeten Getränkebereiche (Fruchtsäfte, Wein und pasteurisierte Konsummilch) gemäß VerpackV unter die Pfandpflicht fallen. Desweiteren ist nach geltendem Recht auf die in der Novelle vom Pfand ausgenommenen Getränkeverpackungen Getränkekarton und Folien-Standbodenbeutel Pfand zu erheben.

Was ist vor dem Hintergrund der Einführung des Pflichtpfandes am 01.01.03 und der gebrochenen Zusage zum Aufbau eines einheitlichen Rücknahmesystems von freiwilligen Selbstverpflichtungen der Industrie zu halten? Sind solche Selbstverpflichtungen tatsächlich ein geeignetes Mittel um notwendige Maßnahmen umzusetzen?

Grundsätzlich können Selbstverpflichtungen der Industrie durchaus ein geeignetes Mittel zur Umsetzung von Maßnahmen - auch im Umweltbereich - sein. Bei Verpackungen scheinen Selbstverpflichtungen allerdings nicht wie erwartet zu funktionieren. Diese Erfahrung konnte bereits in der Vergangenheit gemacht werden.

Fragen der Fraktion der CDU/CSU

Allgemein:

Ist es unter ökologischen Gesichtspunkten zu rechtfertigen, dass eine großvolumige Flasche (über 1,5 l), die eigentlich umweltfreundlicher ist (Material im Verhältnis zur abgefüllten Menge, Transport, Recyclingaufwand) höher bepfandet wird als eine kleinere?

Die Aussage, dass größere Gebinde grundsätzlich umweltfreundlicher sind, ist nicht zutreffend, wie sich am Beispiel der Weißblech-Partydosen zeigt (50% höherer Materialaufwand gegenüber der äquivalenten Menge Weißblech-Getränkedosen).

Die unterschiedlichen Pfandsätze erscheinen vor dem Hintergrund der absoluten Materialmengen gerechtfertigt. So entspricht der Pfandbetrag einer 2,0 l-PET-Flasche dem zweier 1,0 l-Flaschen.

Sind Ökobilanzen grundsätzlich als Instrument für die Politik zur Beurteilung von Verpackungen sinnvoll und aussagekräftig genug? Wenn ja, warum?

Die (umweltschutzbezogene) Beurteilung von Verpackungen ist nur dann sinnvoll und aussagefähig, soweit sie die Umweltbelastungen aller wichtigen Teilaspekte (Rohstoff- und Energiebedarf, Transporte, Abfallwirtschaft) berücksichtigt. Die Ökobilanz ist zurzeit das einzige wissenschaftlich gesicherte, standardisierte und des halb transparente Analyseinstrument, das diesem Anspruch gerecht wird.

Nicht zuletzt die - in Ökobilanzen vorgeschriebene - Beteiligung der betroffenen Kreise und die Prüfung durch externe Sachverständige gewährleisten ein hohes Maß an Zuverlässigkeit und Richtungssicherheit der Ergebnisse. Ökobilanzen können jedoch nur Entscheidungshilfe für die Politik sein, nicht Entscheidungsersatz.

Innovationen:

Wie kann für die Zukunft gewährleistet werden, dass die zur Einteilung der Verpackung in „ökologisch vorteilhaft“ notwendigen Ökobilanzen des UBA immer die neuesten Erkenntnisse und den aktuellen technischen Fortschritt berücksichtigen, um unangemessene Benachteiligungen zu vermeiden? Wird sich die bisher doch sehr lange Verfahrensdauer in Zukunft beschleunigen lassen und wenn ja, wie?

Mit der 2002 veröffentlichten „Phase 2“ der UBA-Ökobilanz wurden bereits die Auswirkungen absehbarer zukünftiger Rahmenbedingungen und Weiterentwicklungen untersucht. Es gibt keinen festen Zeitplan, wie Verpackungs-Ökobilanzen darüber hinaus fortzuschreiben sind.

Interessierte Kreise haben aber die Möglichkeit, zukünftige Veränderungen aus eigener Initiative ökobilanziell untersuchen zu lassen, zum Beispiel um eine Einstufung als „ökologisch vorteilhaft“ im Rahmen einer Novelle der VerpackV zu erwirken. Bei einer Prüfung solcher externen Ökobilanzen durch das UBA werden die neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse und der aktuelle technischen Fortschritts berücksichtigt werden. Die Verfahrensdauer zur Erstellung einer Ökobilanz ist erfahrungsgemäß - vor allem wegen der erforderlichen Beteiligung der betroffenen Kreise und der externen Experten - im Vergleich zu anderen wissenschaftlichen Gutachten etwas länger. Sie beträgt im Normalfall zwischen drei und sechs Monaten.

Begriffsdefinitionen:

Ist es notwendig der Novelle eine eindeutige Definition des Begriffes „ökologisch vorteilhafte Verpackungen“ hinzuzufügen? Ist dies überhaupt möglich oder handelt es sich um einen der Auslegung bedürftigen Rechtsbegriff? Wenn es möglich ist, wie kann der Begriff „ökologisch vorteilhaft“ definiert bzw. durch Kriterien greifbar eingegrenzt werden?

Es ist weder notwendig noch praktikabel, den Begriff der „ökologischen Vorteilhaftigkeit“ an Stelle der in §3 Abs. 4 vorgeschlagenen Definition an bestimmte Prüfkriterien zu knüpfen. Die bei einer Prüfung der „ökologischen Vorteilhaftigkeit“ als wissenschaftliche Grundlage notwendige Ökobilanzierung lässt sich auf Grund ihrer Multi-Dimensionalität und der Vielzahl der zu berücksichtigenden Randbedingungen nicht auf wenige praktikable Prüfkriterien reduzieren.

Littering:

Ist mit der Novellierung das Littering-Problem gelöst oder findet nicht vielmehr eine Verschiebung unter den Littering-Fraktionen statt?

Es kann erwartet werden, dass längerfristig das Littering-Problem in Bezug auf Getränkeverpackungen gelöst wird. Eine Verschiebung unter den Littering-Fraktionen, zum Beispiel von der bepfandeten Dose auf den unpfpandeten Getränkekarton, dürfte aus unserer Sicht nur von kurzer

Dauer sein. Die Begründung zu § 3 der Novelle enthält unter anderem die Aussage, dass der Verordnungsgeber gegebenenfalls auch über die Aberkennung der Einstufung einer Getränkeverpackung als ökologisch vorteilhafte Verpackung entscheidet. Das bedeutet, wenn zu viele Getränkekartons statt in die Gelbe Tonne in die Landschaft geworfen werden, sinkt die Recyclingquote. Dies wiederum kann dazu führen, dass die Kriterien der ökologischen Vorteilhaftigkeit von dieser Verpackung nicht mehr erreicht werden und eine Aberkennung erfolgen kann, die dann die Pfandpflicht für diese Verpackung nach sich zieht.

Fragen der Fraktion der FDP

Wie bewerten Sie die Einführung eines Modells handelbarer Einweglizenzen als konzeptionelle Alternative zur Pfandpflicht?

Über die Wirksamkeit handelbarer Einweglizenzen liegen uns zur Zeit keine Untersuchungen und Beurteilungen vor.

Trifft es zu, dass der Mehrweganteil in Schweden, wo eine der deutschen Verpackungsverordnung vergleichbare Pfandpflicht für Einweggebinde schon seit mehr als 10 Jahren etabliert ist, nur rd. 40 Prozent beträgt, während der Mehrweganteil in Deutschland auch vor Einführung der Pfandpflicht weit höher lag?

Für Bier, Softdrinks und Wasser hat sich in Schweden der Mehrweganteil von 62 % im Jahr 1982 über 38 % im Jahr 1991 auf 54 % im Jahr 1998, für Bier alleine hat er sich von 42 % im Jahr 1982 auf 30 % im Jahr 1998 entwickelt. Die positive Entwicklung des Mehrweganteils ist auf die verstärkte Einführung von PET-Mehrweg zurückzuführen.

Wie kann der Begriff „ökologisch vorteilhaft“ sachgerecht definiert und durch geeignete Kriterien vollzugstauglich und justiziabel formuliert werden?

Der Begriff „ökologisch vorteilhaft“ ist in § 3 Abs. 4 sachgerecht und eindeutig definiert. Eine vollzugstaugliche und justiziable Alternative wird nicht gesehen.

Wie bewerten Sie die Aussage des Umwelt-Sachverständigenrates in seinem Jahresgutachten 2002, wonach die Pfandpflicht eine zweifelhafte ökologische Effektivität aufweise und ökonomisch ineffizient sei?

Die Erfahrungen des vergangenen halben Jahres haben eindrucksvoll gezeigt, dass es mit Hilfe der Pfandpflicht möglich ist, den in den vergangenen Jahren zu beobachtenden rapiden Abwärtstrend ökologisch vorteilhafter Mehrwegverpackungen aufzuhalten. Im Gegensatz zu verschiedenen Gutachtern, die der Pfandpflicht diese ökologische Lenkungswirkung absprachen, ja hier sogar kontraproduktive Effekte prognostizierten, hat das Umweltbundesamt diesen jetzt eingetretenen Erfolg von Anfang an vorausgesagt. Über die darüber hinaus eingetretenen ökologischen Effekte (erhöhte Rückführraten, Rückgang des Litterings) sowie über die ökonomischen Folgewirkungen können zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch keine belastbaren Aussagen getroffen werden.