

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Birgit Homburger, Ulrike Flach, Hildebrecht Braun (Augsburg), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P. – Drucksache 14/987 –**

### **Aktuelle Entwicklung der Mehrwegquote und die Einführung eines Zwangspfandes – Lizenzmodell als mögliche Alternative**

Nach einer Erhebung ist der Anteil der Mehrwegverpackungen im Getränkebereich im Jahr 1997 auf 71,35 Prozent gesunken. Damit wird die in der Verpackungsverordnung (VerpackungsV) geforderte Marke von 72 Prozent erstmalig nicht erreicht. Die Menge der Getränkeeinwegverpackungen, insbesondere der Weißblechdosen (hier vor allem Bier- und Sportgetränkedosen) nimmt zu und verdrängt das etablierte Mehrwegsystem schrittweise.

Eine Unterschreitung der Mehrwegquote gemäß § 9 Abs. 2 VerpackungsV hat nach § 7 VerpackungsV die Einführung eines Zwangspfandes zur Folge. Dieses Zwangspfand wird beginnend bei der ersten Handelsstufe nach dem Abfüller je Getränkeverpackung erhoben, durchgängig bis zum Endverbraucher. Bei der Rückgabe der Verpackung muß das Pfand vom Einzelhandel zurückgezahlt und bis zum Abfüller zurückgefordert werden.

Studien zeigen, daß die Einführung eines Zwangspfandes nicht die gewünschten Effekte bringt. Daher gilt es nach Lösungswegen zu suchen, die dafür geeignet sind, der Ausweitung von Einweg entgegenzuwirken. Dazu bietet sich das Lizenz-/Zertifikatsmodell an. Die Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ hat im Abschlußbericht „Die Industriegesellschaft gestalten“ festgestellt: „Hinsichtlich der ökologischen Effektivität sind Zertifikate den übrigen Lösungen überlegen, da sie die insgesamt zulässigen Belastungen direkt (und nicht auf Umwegen) fixieren.“ (S. 659).

Unter einem Lizenz- und Zertifikatsmodell wird ein staatlich geschaffenes Ordnungssystem verstanden, das für ökologisch nachteilige Verfahrensweisen eine mengenmäßige Begrenzung durch die limitierte Ausgabe verbriefter, grundsätzlich dauerhaft gewährter, aber handelbarer Rechte (Lizenzen/Zertifikate) erreicht wird.

---

*Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom 2. Juni 1999 übermittelt.*

*Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.*

## Vorbemerkung

Bereits in den Jahren 1995 bis 1997 gab es in Deutschland eine intensive Diskussion über Instrumente zur Förderung von ökologisch vorteilhaften Getränkeverpackungen. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit hatte daher zur wissenschaftlichen Untermauerung dieser Diskussion 1995 ein Forschungsvorhaben an das IFO-Institut, München, vergeben, das verschiedene Instrumente zur Förderung dieser Verpackungen vergleichend untersucht hat. In einem begleitenden Arbeitskreis zu dieser Untersuchung wurden die betroffenen Wirtschaftsverbände sowie Bundesressorts als auch die Bundesländer an dieser Diskussion beteiligt. Auf der Basis dieser im Juli 1996 fertiggestellten Studie und des Diskussionsprozesses in dem Arbeitskreis hat das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit im Januar 1997 ein Konzept für ein Lizenzmodell zur Förderung von ökologisch vorteilhaften Getränkeverpackungen vorgelegt. Dieses Konzept ist bei der Mehrheit der Wirtschaftsbeteiligten auf Ablehnung gestoßen. Auch das Bundesministerium für Wirtschaft, damals unter Leitung eines der Fragesteller, hat sich nachdrücklich gegen dieses Modell ausgesprochen.

Dieses vorausgeschickt, beantwortet die Bundesregierung die Fragen wie folgt:

1. Welche Maßnahmen wird die Bundesregierung ergreifen, um die Steigerung der Einwegverpackung dort, wo sie dem Mehrweg ökologisch unterlegen ist, zu unterbinden und die Mehrwegquote wieder zu steigern?

Die geltende Rechtslage hat in der Vergangenheit dazu geführt, daß der Anteil von Mehrweggetränken im wesentlichen stabil geblieben ist. Nach der Feststellung des Unterschreitens der Mehrwegquote sind nun die Wirtschaftsbeteiligten gefordert, die Mehrweganteile wieder zu stabilisieren, um eine Pfandpflicht zu vermeiden. Hierfür gibt es durchaus Möglichkeiten, wie etwa ein verstärktes Angebot, ein verstärktes Bewerben und eine preisliche Besserstellung von Mehrweg-Getränkeverpackungen.

Grundsätzlich hält die Bundesregierung an dieser durch die Verpackungsverordnung vom 21. August 1998 vorgegebenen Rechtslage fest. Gleichwohl ist die Bundesregierung offen für einen Dialog über alternative Instrumente zur Förderung von ökologisch vorteilhaften Mehrwegverpackungen.

2. Stimmt die Bundesregierung zu, daß ein Zwangspfand auf Einwegverpackungen langfristig kein geeignetes Lenkungsinstrument ist, um die Einhaltung und Steigerung der Mehrwegquote zu erreichen?

Wie bereits ausgeführt, hat das in der VerpackV festgelegte Instrument der Pfandpflicht nach wiederholter Unterschreitung der Mehrwegquote von 72 % in der Vergangenheit durchaus zur Stabilisierung des Mehrweganteils bei Getränkeverpackungen beigetragen. Inwieweit das Zwangspfand nach seiner Einführung einen Schutz der Mehrwegsysteme bewirken wird oder eventuell hierzu nicht in der Lage ist, läßt sich derzeit nicht sicher

aussagen. Untersuchungen der bereits erwähnten Studie des IFO-Instituts haben ergeben, daß der Verbraucher verstärkt zu Mehrweg greifen würde, wenn ein Pfand in Höhe von 0,50 DM für Einweg-Getränkeverpackungen erhoben wird. Als Gründe werden dafür insbesondere der psychologische Preisnachteil und der Wegfall des Bequemlichkeitsvorteils der Einwegverpackungen angeführt.

3. Wenn nein, warum nicht?

Siehe Frage 2.

4. Wie beurteilt die Bundesregierung vorliegende Studien, wonach ein Zwangspfand als auf Dauer kontraproduktiv für eine Steigerung der Mehrwegquote eingeschätzt wird, da das Einweg dem Mehrweg gleichgestellt wird?

Der Bundesregierung liegt zur Stützung dieser These allein die Studie des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts der Universität zu Köln aus dem Jahr 1995 vor. Dort wird ausgeführt, daß die Auswirkungen einer Pfandpflicht nach allen Erfahrungen aufgrund von Plausibilitätsüberlegungen höchst ungewiß sind (Seite 41 dieser Studie). Dies trifft vor allen Dingen auf eventuelle Änderungen im Verbraucherverhalten zu, die in der Studie nicht näher untersucht wurden. Insoweit geht die Studie davon aus, daß das Angebot von Mehrwegverpackungen durch den Handel bei einer Pfandpflicht eher zurückgehen wird. Demgegenüber geht die schon erwähnte Studie des IFO-Instituts davon aus, „daß eine Pfanderhebung den Einweganteil . . . voraussichtlich verringern wird“. Bei dieser Einschätzung wurden sowohl Reaktionen des Handels als auch des Verbrauchers berücksichtigt. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit geht daher davon aus, daß von der Pfandpflicht auch nach ihrem Eintreten eine positive Wirkung im Hinblick auf die Förderung ökologisch vorteilhafter Getränkeverpackungen ausgeht.

5. Stimmt die Bundesregierung Prof. Dr. Reh binder, dem Vorsitzenden des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen, zu, daß durch das Zwangspfand die Entwicklung zum Einweg getrieben wird?

Der Bundesregierung ist der Wortlaut der in Bezug genommenen Aussage nicht bekannt sowie deren Zusammenhang aus der Fragestellung nicht ersichtlich. Die praktischen Erfahrungen mit der Pfandpflicht in der Verordnung über die Rücknahme und Pfanderhebung von Getränkeverpackungen aus Kunststoffen vom 20. Dezember 1988 haben allerdings gezeigt, daß die Wirtschaftsbeteiligten nicht im großen Stil bepfandetes Mehrweg durch bepfandetes Einweg ersetzt haben. Eine solche Zwangsläufigkeit wird zudem auch durch eine Studie der Universität Dortmund aus dem Jahr 1996 widerlegt. In dieser Studie werden die Auswirkungen einer Getränkeeinwegbepfandung auf Absatz und Verbraucherverhalten untersucht. Auf der Basis von empirischen Untersuchungen kommt die Studie zu dem Ergebnis, daß der Verbraucher bei einer Bepfandung von Einweg-

gebunden verstärkt auf diese verzichtet. Gründe hierfür seien insbesondere der „psychologische Preis“, da das Pfand häufig dem Verkaufspreis hinzugerechnet wird, sowie der Wegfall der Bequemlichkeit durch die Rückgabe der Gebinde.

6. Wenn nein, warum nicht?

Siehe die Antworten zu den Fragen 4. und 5.

7. Wie bewertet die Bundesregierung die in der Diskussion befindlichen Lizenzmodelle zur Lösung des Problems der sinkenden Mehrwegquote?

Lizenzmodelle sind grundsätzlich für die Förderung von ökologisch vorteilhaften Getränkeverpackungen ein geeignetes Instrument. Dies kommt auch in der Studie des IFO-Instituts zum Ausdruck. Das Lizenzmodell kann sowohl sehr treffsicher als auch in gewissen Grenzen marktkonform wirken.

Bei der Beurteilung ist jedoch zu bedenken, daß ein Lizenzmodell in der Regel einen sehr hohen Verwaltungs- und Kontrollaufwand und die Mitwirkung der Wirtschaftsbeteiligten erfordert. Die Menge der Lizenzen müßte staatlich festgelegt und auf die Wirtschaftsbeteiligten einschließlich der im grenzüberschreitenden Handel tätigen Unternehmen gerecht verteilt und überwacht werden. Entsprechendes würde dann für künftig mögliche Mengenrückführungen gelten. Möglicherweise wäre auch eine Sonderregelung für sogenannte „Newcomer“ notwendig, um keine ungerechtfertigten Marktzugangsbeschränkungen aufzubauen. Insbesondere für mittelständisch ausgerichtete und vergleichsweise kleinstrukturierte Wirtschaftsbereiche, in denen teilweise auch viele kleine Exporteure aus zahlreichen Ländern auf dem Markt vertreten sind, wäre der mit einem Lizenzmodell verbundene Verwaltungs- und Kontrollaufwand hoch. Auch besteht die Gefahr einer Ausweitung der Marktmacht einzelner Unternehmen durch Lizenzkauf.

8. Stimmt die Bundesregierung zu, daß zur Lösung des Problems vor allem Instrumente gefragt sind, die nicht in staatlicher Regie durchgeführt werden und mit wirtschaftlichen Operationsprozessen verträglich sind, und das Lizenzmodell ein solches Instrument ist?

Die Bundesregierung erkennt es als sinnvoll an, wenn zur Förderung von ökologisch vorteilhaften Getränkeverpackungen die Mechanismen des Marktes genutzt werden. Dieses kann mit einem Lizenzmodell durchaus der Fall sein. Voraussetzung für den Einsatz solcher marktwirtschaftlicher Instrumente ist jedoch, daß auch die Erreichung des gewünschten Zieles gewährleistet wird und daß so wenig wie möglich in Märkte eingegriffen wird.

9. Wenn nein, mit welchen Instrumenten will die Bundesregierung das Problem der sinkenden Mehrwegquote dauerhaft lösen?

Siehe Antwort zu Frage 8.

10. Teilt die Bundesregierung die Meinung, daß Lizenz-/Zertifikatsmodelle die Vorteile des klassischen Ordnungsrechts mit den Vorteilen neuer, auf Selbstregulierung setzender Steuerungsideen verbinden können, indem die Mengenbegrenzung einerseits klar festgestellt wird, während andererseits durch die Handelbarkeit der Lizenzen eine flexible, an Marktbedürfnisse angepaßte Verteilung der knappen Nutzungsrechte gefördert wird?

Es wird auf die Antwort zu Frage 7 verwiesen. Im übrigen ist die Einführung eines Lizenzmodells sehr stark von der Beteiligung der betroffenen Wirtschaftskreise abhängig. Die Wirtschaft hat die Ausgabe sowie den Handel mit Lizenzen zu organisieren, so daß die Mechanismen des Marktes wirken können. Die notwendige Bereitschaft der Wirtschaft, für die Übernahme einer solchen Aufgabe ist bislang jedoch in der Praxis nicht zu erkennen. Ohne eine solche Bereitschaft erscheint ein Lizenzmodell jedoch nicht durchführbar.

11. Wenn nein, warum nicht?

Siehe Antwort zu Frage 10.

12. Welches Modell (klassisches Ordnungsrecht oder Lizenz-/Zertifikatsmodell) hält die Bundesregierung für überlegen?

Klassisches Ordnungsrecht in diesem Bereich wäre z. B. ein Verbot bzw. eine mit Ordnungswidrigkeiten bewährte Limitierung von bestimmten Getränkeverpackungen. Eine solche Regelung für Getränkeverpackungen ist derzeit nicht im geltendem Recht in Deutschland verankert und von der Bundesregierung auch nicht geplant. Die geltende Regelung in der Verpackungsverordnung weist gegenüber klassischem Ordnungsrecht Flexibilität auf, in dem es dem Markt überlassen wird, ob ein Pfand erhoben werden muß, weil der in § 9 Abs. 2 geregelte Mehrweganteil unterschritten wurde. Zudem haben die Wirtschaftsbeteiligten die Möglichkeit, Einweg-Getränkeverpackungen mit Pfand ohne jegliche Quotenregelung in den Markt zu bringen. Alternative Instrumente werden jeweils daran zu messen sein, inwieweit sie einerseits die Förderung ökologisch vorteilhafter Getränkeverpackungen ermöglichen und andererseits den Marktverhältnissen entsprechende Flexibilität gewährleisten.

13. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß Lizenz-/Zertifikatsmodelle dem Gedanken der Produktverantwortung des Herstellers im Kreislaufwirtschaftsgesetz besser gerecht werden als ein Zwangspfand?

Eine Beschränkung der Herstellung und des Vertriebs von ökologisch nachteiligen Getränkeverpackungen, wie sie durch ein Lizenzmodell erreicht wird, bewirkt Abfallvermeidung an der Quelle und stellt damit eine

im Rahmen der Produktverantwortung nach § 22 Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz liegende Maßnahme dar.

Die Produktverantwortung bezweckt allerdings auch, daß Hersteller und Vertreiber auch nach der Nutzungsphase für ihre Produkte Verantwortung übernehmen. Die durch eine Pfandpflicht gestützte Rückführung gebrauchter Produkte ist daher ebenfalls eine Ausprägung dieser Produktverantwortung.

14. Stimmt die Bundesregierung der Auffassung zu, daß Lizenz-/Zertifikatsmodelle im Gegensatz zur Mehrwegquote zur Verringerung der absoluten Menge von Einwegverpackungen führen?

Durch ein Lizenzmodell wird die Menge von ökologisch nachteiligen Einwegverpackungen auf eine bestimmte Größe begrenzt. Eine Verringerung der absoluten Menge kann es daher nur dann geben, wenn der Wert einer Lizenz im Zeitablauf abgeschmolzen wird. Dies ist einem Lizenzmodell jedoch nicht zwangsläufig immanent.

Bei der Mehrwegquote hängt die absolute Menge von Einwegverpackungen von der Marktentwicklung ab. Bei steigendem Marktvolumen, das in Deutschland in den letzten Jahren bei einigen Getränkebereichen gegeben war, gestattet diese Regelung auch eine größere absolute Menge an Einwegverpackungen.

15. Hält die Bundesregierung die diskutierten Lizenz-/Zertifikatsmodelle mit den rechtlichen Regelungen der EU für vereinbar?

Bei der rechtlichen Prüfung von Lizenzmodellen zur Förderung ökologisch vorteilhafter Getränkeverpackungen kommt es auf deren Ausgestaltung an. Im Zuge der Diskussion über alternative Instrumente zur Förderung von ökologisch vorteilhaften Getränkeverpackungen hat das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit das im Januar 1997 vorgelegte Konzept für ein Lizenzmodell auf die Vereinbarkeit mit Verfassungs- und Europarecht durch ein externes Rechtsgutachten prüfen lassen. Das im März 1996 abgeschlossene Gutachten kommt zu dem Ergebnis, daß ein Lizenzmodell zur Förderung von ökologisch vorteilhaften Getränkeverpackungen grundsätzlich so ausgestaltet werden kann, daß es sowohl mit dem Grundgesetz als auch mit Europarecht vereinbar ist.

Allerdings ist darauf hinzuweisen, daß die Europäische Kommission und der Europäische Gerichtshof bei der Prüfung, ob eine Beschränkung des Warenverkehrs vorliegt, einen strengen Maßstab anlegen. Eine abschließende Klärung der Frage, ob ein Lizenzmodell mit dem EG-Vertrag oder internationalem Handelsrecht übereinstimmt, kann insoweit nur für ein jeweiliges konkretes Modell und nicht allgemein vorgenommen werden.

16. Wenn nein, warum nicht?

Siehe Antwort zu Frage 15.