

## **Beschlussempfehlung und Bericht**

**des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit  
(16. Ausschuss)**

**zu dem Antrag der Abgeordneten Birgit Homburger, Ulrike Flach, Horst Friedrich  
(Bayreuth), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.  
– Drucksache 14/3814 –**

### **Novellierung der Verpackungsverordnung und Flexibilisierung der Mehrwegquote**

#### **A. Problem**

Mit dem Antrag soll die Bundesregierung u. a. aufgefordert werden, eine ökologisch zweckdienliche und ökonomisch verantwortliche Novellierung der Verpackungsverordnung in die Wege zu leiten und in diesem Zusammenhang die Mehrwegquote entsprechend neuen ökologischen Erkenntnissen zu flexibilisieren.

#### **B. Lösung**

Ablehnung des Antrags. Der Ausschuss ist mehrheitlich der Auffassung, die Bundesregierung habe den für die Novellierung der Verpackungsverordnung notwendigen Konsultationsprozess mit den Bundesländern bereits eingeleitet. Einer zusätzlichen Aufforderung – zumal sie keinen Hinweis auf die konkreten Instrumente zur Sicherung der Mehrwegsysteme beinhalte – bedürfe es daher nicht.

**Die Ablehnung des Antrags erfolgte mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und PDS gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P.**

#### **C. Alternativen**

Annahme des Antrags.

#### **D. Kosten**

Die mit der Novellierung bzw. Nichtnovellierung der Verpackungsverordnung verbundenen Kosten bei den Unternehmen der Wirtschaft werden unterschiedlich eingeschätzt und sind Gegenstand der politischen Diskussion (s. Bericht).

## **Beschlussempfehlung**

Der Bundestag wolle beschließen,  
den Antrag – Drucksache 14/3814 – abzulehnen.

Berlin, den 17. Januar 2001

### **Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit**

**Christoph Matschie**  
Vorsitzender

**Marion Caspers-Merk**  
Berichterstatterin

**Werner Wittlich**  
Berichterstatter

**Winfried Hermann**  
Berichterstatter

**Birgit Homburger**  
Berichterstatterin

**Eva-Maria Bulling-Schröter**  
Berichterstatterin

## Bericht der Abgeordneten Marion Caspers-Merk, Werner Wittlich, Winfried Hermann, Birgit Homburger und Eva-Maria Bulling-Schröter

### I.

Der Antrag auf Bundestagsdrucksache 14/3814 wurde in der 127. Sitzung des Deutschen Bundestages am 26. Oktober 2000 zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und zur Mitberatung an den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie und den Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten überwiesen.

Beide mitberatenden Ausschüsse haben mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und PDS gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. empfohlen, den Antrag abzulehnen.

### II.

In seinem ersten Teil stellt der Antrag u. a. fest, dass ein Festhalten an der Verpackungsverordnung mit einer starren Mehrwegquote ökologisch kontraproduktiv und vor dem Hintergrund technischer Entwicklungen unzeitgemäß und wirtschaftlich unverträglich sei. Die Bundesregierung soll deshalb u. a. aufgefordert werden, eine ökologisch zweckdienliche und ökonomisch verantwortliche Novellierung der Verpackungsverordnung in die Wege zu leiten und in diesem Zusammenhang die Mehrwegquote entsprechend neuen ökologischen Erkenntnissen zu flexibilisieren.

### III.

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit hat den Antrag auf Bundestagsdrucksache 14/3814 in seiner Sitzung am 17. Januar 2001 beraten.

Von Seiten der Antragsteller wurde ausgeführt, man bedaure, dass die Bundesregierung bis zum heutigen Tage keinen Verordnungsentwurf zur Novellierung der Verpackungsverordnung vorgelegt habe. Die Ankündigung, die Ergebnisse der Nacherhebung zur Mehrwegquote erst im April 2001 zu veröffentlichen, lasse vermuten, dass auch weiterhin damit nicht zu rechnen sei. Dagegen halte man es selbst für erforderlich, nicht nur den Verbrauchern, sondern insbesondere den von dieser Verordnung besonders betroffenen Unternehmen angesichts eines Investitionsvolumens in Milliardenhöhe endlich zu sagen, wohin der Weg gehe. Seit längerem habe man sich sehr intensiv mit der sich aus der geltenden Verpackungsverordnung ergebenden Situation und der Flexibilisierung der Mehrwegquote befasst. Studien wie die des Umweltbundesamtes belegten eindeutig, dass die Feststellung, Mehrwegverpackung sei immer besser als Einwegverpackung, so nicht mehr zutreffe. Technische Entwicklungen im Verpackungsbereich, aber auch bei der Wiederverwertung hätten dazu geführt, dass in einigen Bereichen die Einwegverpackung und die Mehrwegverpackung zumindest gleichwertig seien. Dies müsse auch Eingang in die Verpackungsverordnung finden. Die dort festgelegte Mehrwegquote sei mit Ausnahme einiger Problembereiche nicht in dem Sinne unterschritten worden,

dass ökologische Nachteile entstanden seien. Daher setze man sich dafür ein, dass die Mehrwegquote flexibilisiert werde. Dies könne auf mehreren Wegen geschehen. So habe beispielsweise das Land Rheinland-Pfalz im Bundesrat beantragt (Bundratsdrucksache 105/00), von der Quotenregelung zu einer Mengenregelung überzugehen. Man selbst halte es für besser, die Erkenntnisse bei den Kartonverpackungen in die entsprechenden Mehrwegquoten einzurechnen. Es sei richtig, Mehrwegsysteme dort zu schützen, wo sie ökologisch vorteilhaft seien. Mit einer Pfandlösung erreiche man dieses Ziel aber nicht. Vielmehr gefährde man damit diese Systeme. Zu warnen sei schließlich vor dem Versuch, über Regelungen in der Verpackungsverordnung Strukturpolitik betreiben zu wollen. Schon aus EG-rechtlicher Sicht werde man damit Schiffbruch erleiden.

Von Seiten der Fraktion der SPD wurde vorgetragen, nach wie vor verdränge die Dose mit besorgniserregendem Zuwachs Mehrweggebilde bei Bier und Mineralwasser. Der Gesetzgeber müsse deshalb handeln. Der Antrag der F.D.P. mit der entsprechenden Aufforderung an die Bundesregierung lasse allerdings in mehrfacher Hinsicht Dinge offen. Zwar spreche er sich massiv gegen das Pfand aus, stelle aber nicht dar, mit welchem Instrument man bei Flexibilisierung der Mehrwegquote die Mehrwegsysteme stützen wolle oder welche Mehrwegquote man noch für tolerabel halte. Ein bereits 1998 von der alten Bundesregierung beim ifo-Institut in Auftrag gegebenes Gutachten komme dagegen zu dem Ergebnis, dass von den drei untersuchten Instrumenten – Mengenlösung über Lizenzen, Steuer- bzw. Abgabenslösung, Pfandlösung – das Pfand diejenige Lösung sei, die letztlich am wenigsten Markteingriffe bedeute. Zudem biete sie finanzielle Anreize, ohne dass der Verbraucher endgültig belastet werde, da er bei ökologisch richtigem Verhalten – also der Rückgabe des bepfandeten Gutes – sein Geld zurückerhalte und die Belastung dahin verlagert werde, wo sie hingehöre, nämlich zu den Abfüllern und zum Handel. Von Vorteil sei weiter, dass ein solches Rückgabesystem eine hochwertige Verwertung begünstige. Die Mehrwegsysteme ohne entsprechende Stützung zu belassen, sei insbesondere gegenüber den Unternehmen ein Vertrauensbruch, die in solche Systeme investiert hätten. Neue Erkenntnisse aus der Ökobilanzstudie II des Umweltbundesamtes gebe es nur für die Kartonverpackungen. Rückgabequoten und die Verwertung hätten sich verbessert. Deshalb seien den Umweltministern zwei mögliche Alternativen vorgeschlagen worden:

1. Einrechnung der Kartons in die Quote,
2. Bepfandung ökologisch eindeutig nachteiliger Getränkeverpackungen.

Die Umweltminister hätten sich auf ihrer Sitzung im Herbst eindeutig für das Pfand entschieden, dies allerdings mit der Auflage verbunden, Klarheit in der Frage der Kostenstruktur und im Hinblick auf die Auswirkungen auf das Marktgeschehen zu schaffen. Dies werde derzeit abgearbeitet. Der Vorwurf, von Seiten der Bundesregierung werde nichts getan, sei somit gegenstandslos. Jedermann wisse, dass eine

Verordnungsnovelle auch die Zustimmung des Bundesrates benötige und von daher Vorgespräche mit den Ländern in dieser Sache notwendig seien. Von daher lehne man den Antrag der Fraktion der F.D.P. ab.

Von Seiten der Fraktion der CDU/CSU wurde gerügt, dass das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit noch immer keine Novelle zur Verpackungsverordnung vorgelegt habe. Man habe den Eindruck, es sei beabsichtigt, die derzeit geltende Verordnung auch über den 1. Juli 2001 hinaus in Kraft bleiben zu lassen, so dass es dann automatisch zu einem Zwangspfand komme. Die Prüfaufträge, die seinerzeit im Zusammenhang mit dem Beschluss auf der Umweltministerkonferenz erteilt worden seien, habe das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit nach wie vor noch nicht abgearbeitet. So gebe es beispielsweise im Zusammenhang mit der Einführung der Pfandautomaten große Unsicherheiten. Die Kostenschätzungen schwankten hier zwischen 600 und 700 Mio. DM auf der einen und bis zu 7 Mrd. DM auf der anderen Seite.

Angesichts neuer Technologien gerade auch im Verpackungsbereich und bei der Wiederverwertung spreche man sich nicht für eine Abschaffung der Mehrwegquote von 72 % aus, befürworte aber eine gewisse Flexibilisierung. Ob die Quote bei 72 % oder 69,5 % liege, sei völlig unerheblich. Zudem müsse berücksichtigt werden, dass seit 1991 zusätzlich 2,3 Mrd. l pro Jahr in Mehrwegverpackungen abgefüllt würden. Insofern werde man den Antrag der Fraktion der F.D.P. unterstützen.

Von Seiten der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wurde ausgeführt, derzeit gebe es die objektiv schwierige Situation, dass es eine geltende, von der alten Bundesregierung in Kraft gesetzte Verpackungsverordnung gebe, die einen Automatismus in sich berge, der nunmehr von den seinerzeit die Bundesregierung tragenden Fraktionen nicht mehr gewollt werde. Jeder, der an diesem Automatismus etwas ändern wolle, brauche aber dazu insbesondere auch im Bundesrat eine Mehrheit. Die Umweltministerkonferenz habe sich im Herbst vergangenen Jahres mit großer Mehrheit einmal auf die Definition, was als ökologisch nachteilig anzusehen sei, geeinigt, nachdem es im geltenden Recht beispielsweise die merkwürdige Regelung gebe, dass Bier in Dosen zu den ökologisch nachteiligen Gebinden zähle, Coca-Cola in Dosen aber nicht. Weiter habe Einigkeit bestanden, dass man die Mehrwegsysteme nur dann stützen könne, wenn man alle ökologisch nachteiligen Verpackungen zwangsweise mit Pfand belege. Einige Landeswirtschaftsminister hätten allerdings dem Votum ihrer jeweiligen Umweltministerkollegen widersprochen, so dass es nun die Situation gebe, dass in einzelnen Landesregierungen unterschiedliche Meinungen vertreten würden, ein mehrheitsfähiger Novellierungsentwurf aber von keiner Landes-

regierung vorgelegt worden sei. Der auf Vorschlag des Bundesministers zustande gekommene Beschluss der Umweltministerkonferenz bedeute dagegen einen großen Schritt in Richtung Stützung der Mehrwegsysteme. Gleichzeitig werde die Dosen-Unkultur eingedämmt und der weiträumigen transportintensiven Vermarktung bestimmter Getränke entgegengewirkt, die zu Lasten regionaler Anbieter erfolge. Man hoffe sehr, dass sich für die Novellierung der Verpackungsverordnung eine Lösung in der Form finden lasse, wie sie vom Grundsatz her auf der Umweltministerkonferenz beschlossen worden sei. Alle anderen Lösungen seien ökologisch gesehen ein Rückschritt. Von daher sei es auch verständlich, dass das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit nicht auf die Beschleunigung des Nacherhebungsverfahrens dränge, da nach Ablauf der Fristen, wenn keine Lösung gefunden werde, letztlich die Regelungen der derzeit geltenden Verordnung griffen.

Von Seiten der Fraktion der PDS wurde begrüßt, dass sich die Umweltministerkonferenz mit ihrem Beschluss dem Druck verschiedener Wirtschaftsunternehmen habe entziehen können. Angesichts wachsender Müllberge und zunehmender Vermüllung der Städte und auch der freien Natur halte man weitere Pfandregelungen für erforderlich. Insbesondere befürworte man, die Pfandpflicht auf alle Dosen auszudehnen und damit die Verdrängung der Mehrwegflaschen zu verhindern. Für eine solche Regelung spreche auch, dass dadurch regionale Wirtschaftskreisläufe gestärkt und beispielsweise dem weiteren Sterben kleiner Brauereien in Bayern entgegengewirkt werde. Zu prüfen sei darüber hinaus, ob die Verwendung von Milchschläuchen tatsächlich – wie dies die Verpackungsverordnung derzeit ausweise – ökologisch vorteilhaft sei. Als Alternative zur Pfandpflicht sehe man nur, bestimmte Einwegverpackungen ganz zu verbieten. In diesem Fall könne auf Rücknahmeautomaten verzichtet werden. Voraussichtlich gebe es aber hierfür keine Mehrheiten. Die im Antrag der Fraktion der F.D.P. getroffenen Feststellungen teile man in vielen Fällen nicht. Auch von daher lehne man ihn ab.

Von Seiten der Vertreterin der Bundesregierung wurde ausgeführt, die Einführung einer Pfandpflicht für ökologisch nachteilige Getränkeverpackungen erfordere nach eigenen Schätzungen Investitionen in Höhe von ca. 2 Mrd. DM bzw. jährliche Zusatzkosten in Höhe von 265 Mio. DM. Umgerechnet bedeute dies zusätzliche Kosten pro Verpackung von 1,8 Pf. Dies halte man für verkraftbar.

Der Ausschuss beschloss mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und PDS gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. dem Deutschen Bundestag zu empfehlen, den Antrag auf Bundestagsdrucksache 14/3814 abzulehnen.

Berlin, den 12. Februar 2001

**Marion Caspers-Merk**  
Berichterstatlerin

**Werner Wittlich**  
Berichterstatter

**Winfried Hermann**  
Berichterstatter

**Birgit Homburger**  
Berichterstatlerin

**Eva-Maria Bulling-Schröter**  
Berichterstatlerin