

## **Beschlussempfehlung und Bericht**

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

**zu dem Antrag der Abgeordneten Birgit Homburger, Dr. Christian Eberl,  
Daniel Bahr (Münster), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
– Drucksache 15/315 –**

### **Ökologisch sinnvolle und effiziente Alternativen zum Zwangspfand auf Getränkeverpackungen**

#### **A. Problem**

Mit dem Antrag soll die Bundesregierung u. a. aufgefordert werden, unverzüglich eine ökologisch zweckdienliche und ökonomisch verantwortliche Novelle der Verpackungsverordnung unter besonderer Berücksichtigung des Systems handelbarer Lizenzen für ökologisch nachteilige Verpackungen zu erarbeiten und zumindest bis zum Abschluss der in dieser Sache vor den höchsten deutschen Gerichten schwebenden Verfahren den weiteren Vollzug der sog. Zwangspfandregelung im Rahmen der geltenden Verpackungsverordnung auszusetzen.

#### **B. Lösung**

Der Ausschuss ist mehrheitlich der Auffassung, die mit dem Antrag erhobene Forderung nach Aussetzung der Zwangspfandregelung sei angesichts der guten Erfahrungen mit diesem Instrument seit dem 1. Januar 2003 abzulehnen. Zudem hätten sich Bund und Länder im Februar 2003 bereits auf Eckpunkte einer Novelle zur Verpackungsverordnung geeinigt, so dass die Forderung nach einem Systemwechsel zugunsten handelbarer Lizenzen wenig zielführend sei.

**Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP und einige Stimmen der Fraktion der CDU/CSU bei Stimmenthaltung der Mehrheit der Mitglieder der Fraktion der CDU/CSU**

#### **C. Alternativen**

Annahme des Antrags.

#### **D. Kosten**

Die mit der geforderten Novellierung der Verpackungsverordnung bei der Wirtschaft entstehenden Kosten sind Gegenstand der politischen Diskussion (siehe Bericht).

## **Beschlussempfehlung**

Der Bundestag wolle beschließen,  
den Antrag auf Drucksache 15/315 abzulehnen.

Berlin, den 12. März 2003

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

**Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker**  
Vorsitzender

**Gerd Friedrich Bollmann**  
Berichterstatter

**Werner Wittlich**  
Berichterstatter

**Dr. Antje Vogel-Sperl**  
Berichterstatterin

**Birgit Homburger**  
Berichterstatterin

## Bericht der Abgeordneten Gerd Friedrich Bollmann, Werner Wittlich, Dr. Antje Vogel-Sperl und Birgit Homburger

### I.

Der Antrag auf Drucksache 15/315 wurde in der 28. Sitzung des Deutschen Bundestages am 20. Februar 2003 zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und zur Mitberatung an den Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit und den Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft überwiesen.

Die mitberatenden Ausschüsse haben jeweils mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion der CDU/CSU empfohlen, den Antrag abzulehnen.

### II.

Mit dem Antrag soll die Bundesregierung u. a. aufgefordert werden, unverzüglich eine ökologisch zweckdienliche und ökonomisch verantwortliche Novelle der Verpackungsverordnung zu erarbeiten und dabei das sog. Zwangspfand nicht länger als Steuerungsinstrument vorzusehen, sondern stattdessen – unter Berücksichtigung einschlägiger Erfahrungen in europäischen Partnerländern – auf ein System handelbarer Lizenzen für ökologisch nachteilige Verpackungen abzustellen. Bis zum Abschluss der in dieser Sache vor den höchsten deutschen Gerichten schwebenden Verfahren soll ferner der weitere Vollzug der sog. Zwangspfandregelung im Rahmen der geltenden Verpackungsverordnung ausgesetzt werden, um ökologisch kontraproduktive, irreversible Investitionsentscheidungen zu vermeiden und wettbewerblich unerwünschte Folgen abzuwenden.

### III.

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit hat den Antrag auf Drucksache 15/315 in seiner Sitzung am 12. März 2003 beraten.

Von Seiten der **Fraktion der FDP** wurde ausgeführt, der Antrag auf Drucksache 15/315 habe insbesondere zum Ziel, in folgenden zwei Bereichen die im Zusammenhang mit der Verpackungsverordnung geplanten Maßnahmen einer Sinnhaftigkeitsprüfung zu unterziehen.

Zum einen sei es zwar richtig, eine Trennung zwischen ökologisch vorteilhaften und ökologisch nicht vorteilhaften Getränkeverpackungen vorzunehmen. Die im Februar 2003 von Bund und Ländern verabredeten Eckpunkte einer Novellierung der Verpackungsverordnung sähen aber zusätzlich eine Trennung in Einweg und Mehrweg vor. Zwar knüpften sich an die Mehrwegquote keine Rechtsfolgen mehr, gleichwohl solle sie aber weiter veröffentlicht werden. Dies bedeute mehr Statistik und damit unnötigen zusätzlichen bürokratischen Aufwand. Ferner führten die im Eckpunktepapier festgelegten Regelungen für die Milch und Milchprodukte sowie die Ausnahmeregelungen zu denselben Problemen, wie man sie bisher schon habe. Der Verbraucher könne nicht

nachvollziehen, warum in einem Fall Pfand zu entrichten sei und im anderen nicht. Solche Regelungen machten keinen Sinn. Von daher dränge man auf Überprüfung.

Zum anderen sei man nach wie vor der Ansicht, dass die Pfandpflicht zur Sicherung einer bestimmten Quote ökologisch vorteilhafter Getränkeverpackungen das falsche Instrument sei. Bereits seit dem Jahr 1994 habe man sich für ein System handelbarer Lizenzen für ökologisch nachteilige Verpackungen eingesetzt. Von der Bundesregierung sei ein solches System in der vergangenen Wahlperiode in einer Antwort auf eine Kleine Anfrage der Fraktion der FDP durchaus als möglich und europarechtlich zulässig bezeichnet worden. Gerade angesichts der wettbewerbsrechtlichen Probleme im Zusammenhang mit dem DSD bzw. der in Aussicht genommenen Clearingstelle spreche man sich dafür aus zu prüfen, ob ein System handelbarer Lizenzen nicht vorzuziehen sei. Diese Lösung empfehle sich schon deshalb, weil man damit nicht bei den Millionen Endverbrauchern ansetze, sondern bei der deutlich geringeren Anzahl von Herstellern. Zudem löse eine Pfandpflicht das Problem der Vermüllung der Landschaft nur in einem kleinen Teilbereich. In dem eigenen Antrag habe man deshalb das Angebot der deutschen Getränkewirtschaft, einen Fonds für Landschaftsschutz einzurichten, aufgegriffen.

Von Seiten der **Fraktion der SPD** wurde festgestellt, die Einführung des Dosenpfandes zum 1. Januar 2003 habe die Mehrwegsysteme erheblich gestärkt. Dies halte man für eine positive Entwicklung.

Was den Antrag der **Fraktion der FDP** auf Drucksache 15/315 anbelange, so sei die erste Forderung nach einer unverzüglichen Erarbeitung einer ökologisch zweckdienlichen und ökonomisch verantwortbaren Novelle der Verpackungsverordnung überholt. Die Bundesregierung habe die notwendigen Schritte längst in die Wege geleitet. Dies betreffe auch das geforderte Gespräch mit den Vertretern der Bundesländer. Die geforderte Aussetzung der Pfandpflicht bis zum Abschluss der schwebenden Verfahren erübrige sich, da das Bundesverwaltungsgericht Leipzig inzwischen letztinstanzlich in einem Hauptsacheverfahren gegen die Pfandgegner entschieden habe. Die Forderung, zur Fundierung umweltpolitischer Ziele im Rahmen einer Novellierung der Verpackungsverordnung allein auf die Ergebnisse ökobilanzieller Bewertungen von Verpackungsarten abzustellen, sei nicht zu beanstanden. Sie entspreche auch dem Tenor des von Bund und Ländern vereinbarten Eckpunktepapiers. Was die strittige Frage mit den Milchbehältern anbelange, so gebe es für die Styroporbehälter mit Aludeckel derzeit noch keine Ökobilanz. Wenn sie erstellt werde und bis dahin eine Übergangsregelung greife, sei dies sicher tragbar. Die im letzten Tired des Antrags auf Drucksache 15/315 geforderte Einrichtung eines Fonds für Landschaftsschutz sei aus eigener Sicht nicht praktikabel. Nicht zustimmen könne man auch der im fünften Tired geforderten besonderen Berücksichtigung eines Systems handelbarer Lizenzen für ökologisch nachteilige Verpackungen, da das Pfandsystem ökologisch sinnvoller sei.

Von Seiten der **Fraktion der CDU/CSU** wurde vorgetragen, ökologisch und ökonomisch gesehen mache die Einführung der Dosenpfandpflicht zum 1. Januar 2003 keinen Sinn. Bei Verbrauchern, Handel und Wirtschaftsunternehmen habe sie zu erheblichen Problemen geführt. Viele Hersteller von Dosen sowie Unternehmen der Getränkewirtschaft seien in ihrer Existenz bedroht. Man selbst habe sich immer dafür ausgesprochen, die Pfandpflicht bis zum Oktober 2003 auszusetzen. Es gehe auch nicht an, wie dies von Seiten der Bundesregierung getan werde, die Wirtschaft für das Fehlen eines Rücknahmesystems verantwortlich zu machen. Bis zum Ende des Jahres 2002 seien die Rechtsstreitigkeiten in dieser Sache noch nicht abschließend geregelt gewesen. Aufwendungen im Milliarden-Euro-Bereich ohne Rechtssicherheit vornehmen zu müssen, könne aber der Wirtschaft nicht zugemutet werden.

Nach wie vor ungeklärt sei die Situation bei den Milchbechern. Von daher fordere man, ökologisch vorteilhafte Verpackungen in einer sog. Innovationsklausel von der Pfandpflicht freizustellen. Die Ausnahme von der Pfandpflicht müsse umgehend – auf Antrag – erfolgen. Es mache keinen Sinn, jedes Mal den gesamten Verwaltungsapparat neu in Gang zu setzen, wenn sich eine weitere Verpackung als ökologisch vorteilhaft herausgestellt habe. Das Pfand müsse ferner einheitlich auf 0,25 Euro festgelegt werden. Schließlich müssten Verpackungen ab 3 l Inhalt von der Pfandpflicht ausgenommen werden, da es dafür keine Rücknahmesysteme gebe. Man spreche sich dringend dafür aus, diese Vorschläge bei der anstehenden Novellierung der Verpackungsverordnung zu berücksichtigen, biete dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) aber auch konstruktive Zusammenarbeit bei dieser Aufgabe an.

Von Seiten der **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** wurde daran erinnert, dass die Bundesregierung im Jahr 2001 eine Novelle zur Verpackungsverordnung vorgelegt habe, die das Dosenpfand in einfacher Weise geregelt hätte. Im Bundesrat sei sie aber gescheitert. Mit der Einführung der Pfandpflicht für Einweg-Getränkeverpackungen von Bier, Mineralwasser und kohlenensäurehaltigen Erfrischungsgetränken zum 1. Januar 2003 habe die Bundesregierung geltendes Recht vollzogen. Von daher lehne man die im Antrag der Fraktion der FDP erhobene Forderung nach einer Aussetzung der Pfandpflicht entschieden ab. Dies betreffe auch die geforderte Einführung eines Systems handelbarer Lizenzen für ökologisch nachteilige Verpackungen, da das Pflichtpfand die ökologisch sinnvollere Lösung sei. Sie schaffe Anreize, auf Mehrweg umzusteigen, wie sich heute schon am Markt feststellen lasse. Das Umweltbundesamt (UBA) habe zudem bestätigt, dass das Dosenpfand zu einer besseren Verwertung der Rohstoffe führe. Ein System handelbarer Lizenzen löse zudem das Problem der Vermüllung der Landschaft

nicht. Darüber hinaus erfordere es einen hohen Verwaltungsaufwand.

Was den Problembereich Milchverpackungen anbelange, so gebe es im Grundsatz bereits heute eine Pfandpflicht auf pasteurisierte Konsummilch und andere Milchgetränke. Ohne eine solche Pfandpflicht werde der Anteil an Petflaschen in diesem Bereich erheblich ansteigen. Insbesondere gehe es aber darum, Umgehungsmöglichkeiten der Art zu verhindern, dass beispielsweise durch Zumischen von Milch und Molke in Säfte die Pfandpflicht vermieden werde. Die erforderliche Übergangszeit werde bei der Novellierung der Verpackungsverordnung berücksichtigt werden. Zielrichtung aber sei, das Umsteigen auf ökologisch vorteilhafte Getränkeverpackungen wie beispielsweise den Tetrapack zu befördern.

Was die kartellrechtlichen Fragen anbelange, so habe sich der Exekutivausschuss von Handel und Getränkeindustrie darauf verständigt, die Ausschreibung unter Beachtung der Vorgaben des Bundeskartellamtes zu wiederholen, so dass dieses Problem nunmehr als gelöst angesehen werden könne. Im Zusammenhang mit der Pfandclearingstelle sei von Seiten des BMU mitgeteilt worden, dass eine Änderung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes (KrW-/AbfG) initiiert werden solle, um auch in diesem Bereich Rechtssicherheit zu schaffen. Von daher sei die Entwicklung in diesem Bereich auf gutem Wege. Man lehne deshalb den Antrag der Fraktion der FDP ab.

Von Seiten der Bundesregierung wurde festgestellt, die Verbraucher nähmen die seit dem 1. Januar 2003 geltende Pfandpflicht für Einweg-Getränkeverpackungen von Bier, Mineralwasser und kohlenensäurehaltigen Erfrischungsgetränken an. Gewisse Probleme träten auf, weil kein bundeseinheitliches Pfandrücknahmesystem realisiert worden sei. Die Verantwortung dafür trage die Wirtschaft, da ihr bekannt gewesen sei, dass nach geltendem Recht die Pfandpflicht zum genannten Termin in Kraft treten werde.

Statt der Pfandpflicht ein System handelbarer Lizenzen für ökologisch nachteilige Verpackungen einzuführen, sei im Jahr 1991 von dem damaligen Wirtschaftsminister mit dem Hinweis abgelehnt worden, dass damit eine nicht vertretbare absolute Mengengrenzung vorgenommen werde. Aus dem gleichen Grunde sei heute eine europaweite Einführung eines solchen Systems zwar vorstellbar, eine nationale Lösung aber europarechtlich höchst bedenklich.

Der Ausschuss beschloss mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP und einige Stimmen der Fraktion der CDU/CSU bei Stimmenthaltung der Mehrheit der Fraktion der CDU/CSU, dem Deutschen Bundestag zu empfehlen, den Antrag auf Drucksache 15/315 abzulehnen.

Berlin, den 27. März 2003

**Gerd Friedrich Bollmann**  
Berichterstatter

**Werner Wittlich**  
Berichterstatter

**Dr. Antje Vogel-Sperl**  
Berichterstatterin

**Birgit Homburger**  
Berichterstatterin