

## Bericht\*)

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

#### zu der Verordnung der Bundesregierung – Drucksachen 15/4107, 15/4207 Nr. 2.1 –

#### Dritte Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung

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

##### I.

Die Verordnung der Bundesregierung – Drucksache 15/4107 – wurde mit Überweisungsdrucksache 15/4207 Nr. 2.1 zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und zur Mitberatung an den Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit sowie den Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft überwiesen.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit** hat mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP empfohlen, den von der Fraktion der CDU/CSU zu der Verordnung vorgelegten Änderungsantrag (siehe Anlage) abzulehnen. Er hat mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP und einiger Mitglieder der Fraktion der CDU/CSU bei Stimmenthaltung des überwiegenden Teils der Fraktion der CDU/CSU empfohlen, der Verordnung der Bundesregierung – Drucksache 15/4107 – zuzustimmen.

Der **Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft** hat sich angesichts der Terminierung der abschließenden Beratung der Vorlage im federführenden Ausschuss nicht in der Lage gesehen, zu der Vorlage zu votieren.

##### II.

Die Verordnung – Drucksache 15/4107 – soll dazu beitragen, dass sich der Anteil der in Mehrweggetränkeverpackungen sowie in ökologisch vorteilhaften Einweggetränkeverpackungen abgefüllten Getränke erhöht und künftig auf mindestens 80 Prozent beläuft. Um dieses abfallwirtschaftliche Ziel zu erreichen, soll die bestehende Pfandregelung für Einweggetränkeverpackungen neu ausgerichtet, vereinfacht und an neue Erkenntnisse aus Ökobilanz-Untersuchungen angepasst werden. Die Neuregelung beinhaltet insbesondere eine Aufhebung der Kopplung der Pfandpflicht an das Unterschreiten einer bestimmten Mehrwegquote. Stattdessen soll grundsätzlich auf Einweggetränkeverpackungen mit einem Füllvolumen von mindestens 0,1 Liter und höchstens 3,0 Liter ein einheitlicher Pfandbetrag von 0,25 Euro je Verpackung erhoben werden. Als ökologisch vorteilhaft eingestufte Einweggetränkeverpackungen (Getränkekartonverpackungen, Getränke-Polyethylen-Schlauchbeutel-Verpackungen, Folien-Standbodenbeutel) sollen demgegenüber von der Pfandpflicht ausgenommen werden, auch soll die Erhebung des Pflichtpfandes aus ökonomischen und getränkesektorspezifischen Gründen auf bestimmte Getränke mit hohem Verbreitungsgrad beschränkt werden (Bier und Biermischgetränke, Mineral-, Quell-, Tafel- und Heilwässer, Erfrischungsgetränke mit oder ohne Kohlensäure, hierunter

\*) Die Beschlussempfehlung zu der Verordnung der Bundesregierung – Drucksachen 15/4107, 15/4207 Nr. 2.1 – wurde als Drucksache 15/4248 verteilt.

insbesondere Limonaden einschließlich Cola-Getränke, Brausen, Bittergetränke und Eistee, sowie alkoholhaltige Mischgetränke mit einem Alkoholgehalt von weniger als 15 Prozent oder einem Anteil an Wein oder weinähnlichen Erzeugnissen von unter 50 Prozent). Darüber hinaus ist vorgesehen, den Umfang der Verpflichtung zur Rücknahme pfandpflichtiger Verpackungen abweichend von der gegenwärtigen Regelung künftig durch die Materialart der in Verkehr gebrachten Verpackungen zu beschränken und damit dem Endverbraucher die Möglichkeit zu geben, pfandpflichtige Einweggetränkeverpackungen unabhängig von Verpackungsform und Design, Größe der Verpackung und Getränkeart überall dort zurückzugeben, wo Verpackungen dieses Materials in Verkehr gebracht werden; hierdurch soll den Bedenken der Europäischen Kommission gegen die bisherigen sog. „Insellösungen“ Rechnung getragen werden. Ferner enthält die Verordnung eine Revisionsklausel zur Überprüfung der abfallwirtschaftlichen Auswirkungen der neuen Pfandregelung bis spätestens zum 1. Januar 2010. Über das Ergebnis ihrer Prüfungen wird die Bundesregierung laut Verordnung dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat berichten.

Die Verordnung bedarf nach § 59 Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) der Zustimmung des Deutschen Bundestages.

### III.

#### a) Öffentliche Anhörung

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit hat am 23. November 2004 eine öffentliche Anhörung zu der Verordnung der Bundesregierung – Drucksache 15/4107 – durchgeführt. Folgende Einzelsachverständige, Verbände und Organisationen nahmen im Rahmen der Anhörung zu der Verordnung Stellung:

- Dipl.-Phys. Jürgen Giegrich, ifeu – Institut für Energie- und Umweltforschung, Heidelberg;
- RA Dr. Claus-Peter Martens LL.M., MURAWO, Rechtsanwälte und Notare, Berlin;
- RA Dr. Ingo Pflugmacher, Anwaltssozietät Busse & Miesen, Bonn;
- Bundesverband mittelständischer Privatbrauereien e. V., Limburg;
- Hauptverband des Deutschen Einzelhandels e. V., Berlin;
- Verband des Deutschen Getränke-Einzelhandels e. V., Nürnberg.

Die dem Ausschuss zur Anhörung unaufgefordert zugesandten Stellungnahmen sind auf den Internetseiten des Ausschusses als Ausschussdrucksache 15(15)324 abrufbar.

Die Ergebnisse der Anhörung sind in die Beratungen des Ausschusses eingeflossen.

#### b) Beratung im Ausschuss

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit** hat die Verordnung der Bundesregierung – Drucksache 15/4107 – am 23. November 2004 im Anschluss an die o. g. Anhörung abschließend beraten. In die abschließende Beratung der Vorlage hat die Fraktion der CDU/CSU

einen Änderungsantrag mit Begründung eingebracht (Anlage).

Von Seiten der **Fraktion der SPD** wurde begrüßt, dass es endlich gelungen sei, den seit langem angestrebten Kompromiss zwischen der Bundesregierung und dem Bundesrat zu erreichen. Angesichts der Schwierigkeiten, die sich bei der Suche nach einer Einigung ergeben hätten, sei es um so erfreulicher, dass nunmehr die Grundlage für eine verlässliche Planung, die alle Beteiligten benötigten, geschaffen sei. Dadurch könnten weitere wirtschaftliche Nachteile, wie sie in der Vergangenheit aufgrund der ungeklärten rechtlichen Situation im Bereich der Getränkewirtschaft entstanden seien, in Zukunft vermieden werden. Zudem schaffe die Vorlage Rechtssicherheit auch in Bezug auf die europarechtlichen Vorgaben. Von den in der Vorlage enthaltenen Neuregelungen sei insbesondere als positiv hervorzuheben, dass die Verbraucher wegen der vorgesehenen Abschaffung der Insellösungen künftig nicht mehr gezwungen seien, Getränkeverpackungen nach ihrer Herkunft getrennt zu sammeln, sondern überall ihr Pfand zurückbekommen könnten. Es sei ferner begrüßenswert, dass die Pfandpflicht künftig nicht mehr vom Mehrweganteil einzelner Getränkearten, sondern von der ökologischen Verträglichkeit der Verpackung abhängen solle. Zu einer weiteren Vereinfachung der Pfandregelung trage bei, dass sich der Bundesrat bei der Auswahl der Ausnahmen von praktischen Erwägungen habe leiten lassen und dass eine einheitliche Pfandhöhe vorgesehen sei. Aus diesen Gründen sei es im Interesse der Verbraucher, wenn der bestehende Zustand der Rechtsunsicherheit beendet werde und die vorliegende Novelle in Kraft treten könne. Das unwürdige Spiel mit dem Geld der Verbraucher müsse beendet werden.

Von Seiten der **Fraktion der CDU/CSU** wurde kritisiert, dass der von der Bundesregierung und den Koalitionsfraktionen erzeugte Zeitdruck die Möglichkeiten für eine sachgerechte Beratung der Verordnung im Parlament stark beeinträchtigte. Eine inhaltliche Auswertung der vorangegangenen Anhörung und eine hinreichende Beratung ihrer Ergebnisse im Ausschuss sei unter diesen Bedingungen kaum mehr möglich. Die Regierungskoalition ignoriere mit dem von ihr durchgesetzten Zeithorizont für das parlamentarische Beratungsverfahren darüber hinaus die Bedenken der CDU/CSU-Bundestagsfraktion gegen eine abschließende Beratung der Novelle im Deutschen Bundestag vor der für den 14. Dezember 2004 erwarteten Urteilsverkündung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) zum Pflichtpfand. Ohne Kenntnis dieses Urteils sei eine sachgerechte Entscheidung zur Novellierung der Verpackungsverordnung nicht möglich. Wie die Anhörung gezeigt habe, treffe die von der Bundesregierung in der Öffentlichkeit vertretene Argumentation zur Notwendigkeit, die Novelle noch vor dem EuGH-Urteil zu verabschieden, um eine Befreiung von Fruchtsäften nach dem geltenden Recht ab dem 1. April 2005 zu vermeiden, nicht zu, vielmehr gebe es nach dem deutschen Verwaltungsrecht ausreichend Möglichkeiten, einen Vollzug der Pfandpflicht zum 1. April 2005 auszusetzen. Des Weiteren habe die Bundesregierung bis vor kurzem noch die Absicht verfolgt, im Rahmen der Novelle der Verpackungsverordnung Hersteller-Insellösungen zuzulassen. Erst schriftliche Rückfragen der Europäischen Kommission Ende Oktober 2004 hätten sie offensichtlich veranlasst, kurzfristig hiervon Abstand zu nehmen und im Bundeskabi-

nett am 3. November 2004 eine insofern geänderte Verordnung zu beschließen. Zu dieser Verordnung habe die Fraktion der CDU/CSU einen Änderungsantrag vorgelegt (Anlage). Demnach solle durch die Einfügung eines Satzes in Artikel 1 § 8 Abs. 1 der Verordnung ermöglicht werden, langlebige Mehrweg-Transportverpackungssysteme, wie beispielsweise PET-Cycle-Systeme, als eigene Systeme zu erhalten und damit innovativen, ökologisch verträglichen Verpackungssystemen Entwicklungsmöglichkeiten zu geben. Insgesamt habe man erhebliche Bedenken, dass die jetzt vorliegende Novelle den wettbewerbsrechtlichen Anforderungen der Europäischen Union gerecht werde. Diese Sorge sei auch von vielen Sachverständigen in der Anhörung geäußert worden. Vor allem halte man es für erforderlich, zunächst die für den 14. Dezember 2004 erwartete Urteilsverkündung des EuGH abzuwarten. Daher werde man sich bei der heutigen Abstimmung über die Verordnung der Stimme enthalten.

Von Seiten der **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** wurde der Erleichterung darüber Ausdruck gegeben, dass nunmehr ein tragfähiger Kompromiss zustande gekommen und damit die Grundlage für eine verbraucherfreundliche und umweltgerechte Umsetzung der Pfandpflicht gelegt sei. Endlich bestehe die Chance, die endlose Geschichte um das Pfand zu beenden. Zugleich sei es durch die Abschaffung der Kopplung der Pfandpflicht an das Unterschreiten einer bestimmten Mehrwegquote verschiedener Getränkearten und die Abschaffung von Insellösungen gelungen, die Forderungen der EU-Kommission an eine europarechtskonforme Umsetzung zu erfüllen und den verschiedentlich geäußerten Zweifeln an der Vereinbarkeit der Pfandregelung mit den europarechtlichen Vorgaben die Grundlage zu entziehen. Durch die Beendigung der Debatte um die Novelle der Verpackungsverordnung durch den gefundenen Kompromiss sei somit der Zustand der Ungewissheit über die Zukunft der Pfandregelung beseitigt und diese auf eine solide Basis gestellt. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN verbinde damit die Hoffnung, dass so der Weg zur Einführung verbraucherfreundlicher Rücknahmesysteme für Einweggetränkeverpackungen geebnet sei. Man sei zuversichtlich, dass aufgrund der getroffenen Regelungen eine Stabilisierung oder gar Verbesserung des Marktanteils der gegenüber Einwegverpackungen ökologisch vorteilhafteren Mehrwegsysteme eintreten werde. Im Übrigen halte man es für erstrebenswert, alsbald eine Lösung des Problems des so genannten Pfandschlupfs zu finden. Nicht abgerufene Pfandgelder dürften nicht dem Handel verbleiben, sondern müssten der Umwelt oder dem Verbraucher zugute kommen.

Von Seiten der **Fraktion der FDP** wurde betont, die Anhörung habe die kritische Position der FDP-Bundestagsfraktion gegenüber der von der Bundesregierung vorgelegten Novelle zur Verpackungsverordnung inhaltlich voll bestätigt. Sie habe insbesondere deutlich gemacht, dass die Änderungsverordnung nicht europarechtskonform sei. Die Anhörung habe gezeigt, dass eine Pfandregelung, die Ausnahmetatbestände nicht an der Verpackung selbst, sondern an ihrem Inhalt festmache, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verletze. Auch die europarechtliche Problematik der Hersteller-Insellösung sei ausführlich erörtert worden. Bestätigt habe sich, dass es im Sinne der Rechtssicherheit viel sinnvoller gewesen wäre, zunächst die am 14. Dezember 2004 anstehende Entscheidung des EuGH abzuwarten und

anschließend eine entsprechend angepasste, mit dem EU-Recht konforme inländische Regelung vorzulegen, anstatt umgekehrt zu verfahren. Die Bundesregierung habe dem Einzelhandel suggeriert, dass die bisherigen Insellösungen europarechtskonform seien und den Einzelhandel damit veranlasst, im Vertrauen auf die Aussage der Bundesregierung erhebliche Investitionen zu tätigen. Diese Investitionen würden sich jetzt als Fehlinvestitionen erweisen. Darüber hinaus gelte es der These entgegenzutreten, dass man mit einer Bepfandung von Einweggetränkeverpackungen die Verwendung von Mehrweggetränkeverpackungen stabilisieren könne. Das entsprechende Zahlenmaterial sei dürftig, ein schlüssiger Nachweis für die Richtigkeit dieser These liege nicht vor. Zudem beruhe die These auf einem falschen Ansatz, denn die Alternative sei nicht Einweg- oder Mehrweggetränkeverpackung, sondern ökologisch vorteilhafte oder ökologisch nicht vorteilhafte Getränkeverpackung. Die Anhörung habe des Weiteren gezeigt, dass die Bundesregierung die Verordnung in einem erheblichen Punkt nachträglich geändert habe, ohne dies den beteiligten Kreisen mitzuteilen und ihnen erneut Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Damit setze sich die Bundesregierung dem Verdacht aus, die Anhörung der beteiligten Kreise nicht korrekt durchgeführt zu haben. Sie habe es ferner versäumt, mit der Novelle bürokratische Vorschriften abzubauen. So solle auch weiterhin eine Einweg- und eine Mehrwegquote erhoben werden, ohne dass hieran bestimmte Rechtsfolgen geknüpft seien. Von Seiten der Fraktion der CDU/CSU sei das Thema Bürokratie bereits im Rahmen der Anhörung zu Recht ausführlich angesprochen worden. Ein zentraler Kritikpunkt an der Novelle sei ihre mangelnde Praktikabilität. Weder die Bestimmungen zur Bepfandung bzw. zur Pfandfreistellung noch die Rückgaberegungen seien für die Verbraucherinnen und Verbraucher nachvollziehbar; dies sei auch von Seiten der Sachverständigen deutlich zum Ausdruck gebracht worden. Ein weiteres offenes Problem sei der so genannte Pfandschlupf. Die von Seiten der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hierzu vorgetragenen Überlegungen könne man nicht nachvollziehen, der Pfandschlupf könne jedenfalls nicht durch mehr Vorschriften und mehr Kontrollen beseitigt werden. Insgesamt bleibe festzuhalten, dass die vorliegende Novelle weder europarechtskonform sei noch die Grundlage für eine einfacher zu handhabende Pflichtpfandregelung lege. Es werde im Gegenteil eine Regelung eingeführt, die kompliziert sei und bestehende Rechtsunsicherheiten nicht beseitige. Die FDP-Bundestagsfraktion habe demgegenüber bereits vor geraumer Zeit ein eigenes Modell handelbarer Abfülllizenzen für ökologisch nicht vorteilhafte Verpackungen entwickelt. Es sei bedauerlich, dass dieses Modell von der Bundesregierung nicht aufgegriffen worden sei, zumal die Anhörung erneut bestätigt habe, dass dieser Vorschlag nicht nur verbraucherfreundlich, sondern auch europarechtskonform wäre. Die vorliegende Novelle der Verpackungsverordnung werde abgelehnt.

Der Ausschuss beschloss, den Änderungsantrag der Fraktion der CDU/CSU (Anlage) mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP abzulehnen.

Der Ausschuss beschloss 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, dem Deutschen Bundestag zu empfehlen, der Verordnung der Bundesregierung – Drucksache 15/4107 – zuzustimmen.

Der Ausschuss beschloss einvernehmlich, dem Deutschen Bundestag die Beschlussempfehlung und den Bericht getrennt vorzulegen.

Berlin, den 24. November 2004

**Gerd Friedrich Bollmann**  
Berichtersteller

**Werner Wittlich**  
Berichtersteller

**Dr. Antje Vogel-Sperl**  
Berichterstellerin

**Birgit Homburger**  
Berichterstellerin

Anlage

**Änderungsantrag  
der Fraktion der CDU/CSU**

zur

**DEUTSCHER BUNDESTAG  
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz  
und Reaktorsicherheit  
15. WP****Ausschussdrucksache 15(15)326\*\*****Dritten Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung  
Drs. 15/4107**

Der Deutsche Bundestag möge beschließen

Zu Artikel 1:

In Artikel 1, Nr. 3. wird – neu – eingefügt:

3. „In § 8 Abs. 1 wird nach Satz 7 folgender Satz 8 neu eingefügt:

Dies gilt nicht für solche Vertreiber, die pfandpflichtige Einweggetränkerverpackungen ausschließlich in langlebigen Mehrweg-Transportsystemen in Verkehr bringen. Sätze 8 – 9 werden Sätze 9 – 10.“

**Begründung:**

Mit der Einführung eines neuen Satzes 8 wird sichergestellt, dass ausschließlich mehrwegtransportverpackungsgestützte Systeme zum Vertrieb von Verkaufsverpackungen ihrer Eigenart entsprechend nicht auf eine Stufe mit solchen Verpackungen gestellt werden, die ohne derartige langlebige Transportverpackungen distribuiert werden.

Mit der Anforderung „langlebig“, die in § 3 Abs. 5 VerpackV definiert ist, wird zudem sichergestellt, dass ein „mehrwegtransportverpackungsgestütztes System“ im Sinne dieser Bestimmung anspruchsvollen Anforderungen an die Verwendbarkeit und Haltbarkeit – mindestens 5 Jahre Lebensdauer – genügt und „Billig-Mehrweg-Lösungen“ vermieden werden.

Damit werden Anreize zum hochwertigen werkstofflichen Recycling (z.B. im Bottle-to-Bottle-Verfahren) gegeben und die technologische Entwicklung von solchen Verwertungsverfahren unterstützt.





