

Antwort der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Birgit Homburger, Angelika Brunkhorst,
Michael Kauch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 15/4762 –**

Pfanderhebungspflicht für Einweggetränkeverpackungen ausländischer Getränkeanbieter

Vorbemerkung der Fragesteller

Über eineinhalb Jahre haben Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat über die verschiedenen Entwürfe der dritten Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung (VerpackV-Novelle) beraten. Dabei wird nicht über eine umfassende Novellierung der Verpackungsverordnung („große Novelle“) debattiert, sondern lediglich über den Teilbereich der Getränkeverpackungen.

Mit dem Antrag „Ökologisch sinnvolle und effiziente Alternativen zum Zwangspfand auf Getränkeverpackungen“ (Bundestagsdrucksache 15/315) hatte die Fraktion der FDP auch in dieser Legislaturperiode frühzeitig auf die Probleme infolge des Vollzugs der geltenden Verpackungsverordnung hingewiesen und als Alternative zum Zwangspfand ein Abfülllizenzenmodell für ökologisch nicht vorteilhafte Getränkeverpackungen vorgeschlagen.

Am 14. Dezember 2004 hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) entschieden, dass die geltende Verpackungsverordnung gegen europäisches Recht verstößt. Drei Tage später hat der Bundesrat auf Antrag Bayerns dem Verordnungsentwurf der Bundesregierung vom 3. November 2004 mit der Maßgabe eines teilweise späteren Inkrafttretens der dritten Novelle der Verpackungsverordnung zugestimmt.

Wenige Tage nach den EuGH-Urteilen und dem Beschluss des Bundesrates berichtete u. a. die Nachrichtenagentur dpa (dpa vom 20. und 22. Dezember 2004) über von verschiedenen Handelsunternehmen geplante Importe von unbefändeten Einweggetränkeverpackungen mit dem Ziel, diese in Deutschland bis zum Inkrafttreten der VerpackV-Novelle zu verkaufen, ohne darauf Pfand zu erheben.

Es ist strittig, welche Folgen die EuGH-Urteile haben. Es wird argumentiert, dass die Verpackungsverordnung europarechtswidrig sei und deutsche Behörden und Gerichte sie daher auf entsprechende Importeinweggetränke nicht mehr anwenden dürfen. Infolge des Anwendungsvorrangs von Europarecht müssten deutsche Behörden den pfandfreien Vertrieb von Importeinweggetränken (beispielsweise von Mineralwässern aus anderen EU-Mitgliedstaaten) bis

zum Ablauf der Übergangsfrist dulden, auch wenn darauf nach dem Wortlaut der Verpackungsverordnung Pfand zu erheben wäre.

Die Bundesregierung hat die Maßgabe des Bundesrates übernommen und der Deutsche Bundestag hat dem entsprechenden Verordnungsentwurf mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Enthaltung der Fraktion der CDU/CSU zugestimmt. Danach wird die VerpackV-Novelle für die neu unter die Pfandpflicht fallenden Getränkearten und die nunmehr vollständig abgeschafften so genannten Insellösungen nach einer Übergangsfrist von 12 Monaten nach der Verkündung der Verordnung in Kraft treten.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Mit der Neuregelung der Pfandpflicht durch die Dritte Änderungsverordnung zur Verpackungsverordnung haben sich Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung klar zur Pfandpflicht für Einweggetränkeverpackungen und zur Förderung von Mehrwegsystemen bekannt. Die Neuregelung passt die seit 1991 bestehende Pfandpflicht neuen Erkenntnissen an, und sie vereinfacht die Pfandregelung für Verbraucher und Wirtschaft. Darüber hinaus wird europarechtlichen Bedenken der Europäischen Kommission und des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) entsprochen.

Der EuGH hat in seinen Entscheidungen vom 14. Dezember 2004 zur deutschen Pfandregelung die Vereinbarkeit der Pfandpflicht mit europäischem Recht grundsätzlich bestätigt. Er hat allerdings die bisher vorgesehene Übergangsfrist von 6 Monaten für das Auslösen der Pfandpflicht mit Blick auf ausländische Mineralwässer, die nach EG-Recht an der Quelle abzufüllen sind, als zu kurz bezeichnet. Dem trägt die Novelle Rechnung. Außerdem muss nach Auffassung des Gerichtshofs gewährleistet sein, dass ein arbeitsfähiges Pfand- und Rücknahmesystem für pfandpflichtige Einwegverpackungen zur Verfügung steht, das für alle in- und ausländischen Anbieter offen ist und das dem Verbraucher nicht zumutet, zur Rückgabe von Verpackungen an den Ort des Kaufs zurückzukehren. Die in Deutschland eingerichteten Rücknahmesysteme entsprechen diesen Anforderungen. Die Novelle berücksichtigt darüber hinaus Bedenken der Europäischen Kommission, indem sie die so genannten Insellösungen beendet.

Bis zum Inkrafttreten der Novelle gilt die Pfandpflicht für Einweggetränkeverpackungen in den Bereichen Bier, Mineralwasser und Erfrischungsgetränke mit Kohlensäure auch nach den Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs weiterhin unverändert. Dies gilt für im Inland abgefüllte Getränke genauso wie für importierte Getränke.

1. Sind der Bundesregierung Planungen von Einzelhandelsunternehmen bekannt, unbepfundete Getränke in Einweggetränkeverpackungen aus dem EU-Ausland zu importieren und diese in Deutschland bis zum Ablauf der Übergangsfrist in Deutschland pfandfrei zu verkaufen?

Eine „Übergangsfrist“ ist mit Blick auf Einwegverpackungen in den Getränkebereichen Bier, Mineralwasser und kohlenensäurehaltige Erfrischungsgetränke, die bereits seit 1. Januar 2003 der Pfandpflicht nach geltendem Recht unterliegen, nicht vorgesehen. Die Pfandpflicht in diesen Getränkebereichen wird mit Inkrafttreten der Novelle übergangslos durch die neu geregelte Pfandpflicht ersetzt.

Der Bundesregierung sind Pressemeldungen aus den ersten Wochen nach Verkündung der EuGH-Entscheidungen bekannt, mit denen über Überlegungen einzelner Unternehmen berichtet wurde, bis zum Inkrafttreten der Novelle importierte Getränke pfandfrei zu verkaufen. Diese Pläne haben sich offenbar nicht

konkretisiert. So meldete zum Beispiel das Handelsblatt am 12. Januar 2005, solche Pläne seien „vom Tisch“.

2. Wenn ja, wie bewertet die Bundesregierung dies?

Wer entgegen den Vorgaben der Verpackungsverordnung Einweggetränkeverpackungen in den Getränkebereichen Bier, Mineralwasser und kohlenstofffreie Erfrischungsgetränke ohne Pfanderhebung in Verkehr bringt, begeht gemäß § 15 Nr. 17 VerpackV eine Ordnungswidrigkeit. Sowohl das Bundesumweltministerium als auch die für den Vollzug der Verpackungsverordnung zuständigen obersten Abfallbehörden der Länder haben klargestellt, dass ein pfandfreier Vertrieb von Einweggetränkeverpackungen in den der Pfandpflicht unterliegenden Getränkebereichen mit den Entscheidungen des EuGH nicht gerechtfertigt werden kann und dass Verstöße gegen die geltende Pfandregelung als Ordnungswidrigkeit zu ahnden sind. Dies gilt für importierte Getränke genauso wie für in Deutschland hergestellte Getränke.

3. Wie bewertet die Bundesregierung die Rechtmäßigkeit eines solchen Handelns, insbesondere wie bewertet die Bundesregierung die Aussage verschiedener Anwaltskanzleien, aus den EuGH-Urteilen könne man schließen, dass der Vertrieb von Importgetränken bis zur Erfüllung der durch den EuGH vorgegebenen Anforderungen an ein Pfandsystem, das nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führe, pfandfrei zulässig sei?

Das pfandfreie Inverkehrbringen von nach der Verpackungsverordnung pfandpflichtigen Verpackungen ist rechtswidrig. Den Aussagen von Rechtsanwälten, auf die in der Fragestellung Bezug genommen wird, stehen rechtsgutachterliche Stellungnahmen namhafter Rechtsanwaltskanzleien gegenüber, die bestätigen, dass sich aus den Urteilen des EuGH keine Berechtigung zum pfandfreien Vertrieben ausländischer Getränke in Getränkeverpackungen ableiten lässt, die nach geltendem deutschen Recht einer Pfandpflicht unterliegen.

4. An welchem Termin wird nach Einschätzung der Bundesregierung die Übergangsfrist absehbar tatsächlich ablaufen?

Wesentliche Teile der Dritten Änderungsverordnung zur Verpackungsverordnung werden am Tag nach der Verkündung in Kraft treten. Lediglich die vorgesehene Ausweitung der Pfandpflicht auf weitere Getränkebereiche sowie die – mit Blick auf Bedenken der Europäischen Kommission – vorgesehene Beendigung der so genannten Insellösungen werden 12 Monate nach der Verkündung in Kraft treten. Die Verkündung wird nach Ablauf der Stillhaltefrist im europäischen Notifizierungsverfahren möglich sein. Diese Frist endete am 7. Februar 2005; sie verlängert sich automatisch um 3 Monate, wenn ein Mitgliedstaat oder die Europäische Kommission im Rahmen einer so genannten ausführlichen Stellungnahme Bedenken äußert. Im Falle einer Verlängerung der Stillhaltefrist kann die Novelle größtenteils im Mai 2005 in Kraft treten. Die Übergangsfrist für die zusätzlich pfandpflichtigen Getränkebereiche und für die Insellösungen endet also voraussichtlich zum 1. Februar 2006 oder zum 1. Mai 2006.

5. Welchen Anteil haben die verschiedenen Handelsbereiche (klassischer Lebensmitteleinzelhandel/Discounter/Getränkfachhandel/Tankstellen/Kioske etc.) am deutschen Einweggetränkemarkt?

Der Bundesregierung liegen Ergebnisse von Erhebungen der GfK, Nürnberg, vor, nach denen im Januar 2004 Discounter einen Marktanteil von 73,3 % im Einweggeschäft bei alkoholfreien Getränken hatten. Der „traditionelle Lebensmittel-Einzelhandel“ hatte danach einen Marktanteil von 4,9 %, Getränke-Abholmärkte einen Marktanteil von 3,6 %. Im Bereich Bier lag im selben Zeitraum der Marktanteil der Discounter bei 77,9 %, des traditionellen Lebensmitteleinzelhandels bei 1,1 % und der Getränkeabholmärkte bei 12,9 %. Konkrete Daten über den Marktanteil von Tankstellen und Kiosken liegen der Bundesregierung nicht vor.

6. Welche Auswirkungen hätte der pfandfreie Verkauf der importierten Einweggetränkeverpackungen auf die Marktanteile im deutschen Getränkemarkts insgesamt (klassischer Lebensmitteleinzelhandel/Discounter/Getränkfachhandel/Tankstellen/Kioske etc.)?
7. Mit welchen Auswirkungen auf in Deutschland hergestellte Getränke rechnet die Bundesregierung während der Übergangsfrist?
8. Wie bewertet die Bundesregierung die Möglichkeit, dass deutsche Getränkeabfüller während der Übergangsfrist in benachbarten EU-Mitgliedstaaten abfüllen lassen könnten, um ggf. die Pfandpflicht umgehen zu können?

Der pfandfreie Verkauf von Einweggetränkeverpackungen, die nach Verpackungsverordnung der Pfandpflicht unterliegen, ist rechtswidrig. Dies gilt unabhängig vom Ort der Herstellung und der Abfüllung.

9. Plant die Bundesregierung gegebenenfalls gegen den pfandfreien Verkauf der importierten Einweggetränkeverpackungen Maßnahmen zu ergreifen, und wenn ja, welche werden dies sein?
10. Wenn die Bundesregierung den entsprechenden pfandfreien Verkauf der importierten Einweggetränkeverpackungen für rechtswidrig hält, wie sollten die zuständigen Vollzugsbehörden nach Vorstellung der Bundesregierung gegebenenfalls dagegen vorgehen?

Für den Vollzug der Verpackungsverordnung sind die Länder zuständig. Die obersten Landesbehörden haben bereits deutlich gemacht, dass sie in den Urteilen des EuGH vom 14. Dezember 2004 keinerlei Veranlassung sehen, den Vollzug des geltenden Rechts auszusetzen. Mit Blick auf die rechtlichen Möglichkeiten der Vollzugsbehörden wird auf die Antwort zu Fragen 6, 7 und 8 verwiesen.

11. Sind der Bundesregierung Fälle bekannt, in denen Händler bereits ausländische Einweggetränke in Deutschland pfandfrei verkauft haben, und wenn ja, welche Fälle sind dies (klassischer Lebensmitteleinzelhandel/Discounter/Getränkefachhandel/Tankstellen/Kioske etc.)?
12. Wenn ja, wie haben nach Kenntnis der Bundesregierung die zuständigen Vollzugsbehörden hierauf reagiert?
13. Welche Maßnahmen sollten nach Auffassung der Bundesregierung dagegen unternommen werden, insbesondere wird die Bundesregierung selbst tätig werden, und wenn ja, welche Maßnahmen wird sie ergreifen?

Der Bundesregierung sind Einzelfälle von gerichtlich festgestellten und von mutmaßlichen Verstößen gegen die Pfandregelung bekannt, die sowohl ausländische als auch im Inland abgefüllte Getränke in Einweggetränkeverpackungen betreffen. Diese Fälle sind bereits vor Verkündung der EuGH-Entscheidungen bekannt geworden. Betroffen sind nahezu ausnahmslos kleinere Verkaufsstellen. Nach Kenntnis der Bundesregierung haben die zuständigen Vollzugsbehörden Bußgeldverfahren eingeleitet. Ein Eingreifen der Bundesregierung ist nach der verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilung nicht vorgesehen und die Bundesregierung sähe hierfür auch keine Veranlassung.

Neben dem ordnungsrechtlichen Einschreiten der Vollzugsbehörden besteht auch die Möglichkeit für Wettbewerber und Verbände, zivilrechtlich gegen Verstöße vorzugehen. Dies hat bereits zu Verurteilungen wegen pfandfreien Verkaufs pfandpflichtiger Einweggetränkeverpackungen geführt, zuletzt durch das Landgericht Berlin, das einem Vertreiber untersagt hat, Getränke in pfandpflichtigen Einweggetränkeverpackungen weiterhin pfandfrei zu verkaufen.

14. Ist der Bundesregierung bekannt, ob, und wenn ja, in welchem Ausmaß Privatpersonen unbepfandetes Einweg nach Deutschland importieren, insbesondere in grenznahen Gebieten?

Nein. Privatpersonen verstoßen mit der Einfuhr von Getränken zum persönlichen Verbrauch nicht gegen die Verpackungsverordnung.

15. Wie bewertet die Bundesregierung das Risiko, dass versucht werden kann, diese Getränkeverpackungen in Deutschland gegen „Pfanderstattung“ zurückzugeben, und wie können sich betroffene Betriebe dagegen nach Vorstellung der Bundesregierung wirksam wehren?

In einem Pfandsystem muss davon ausgegangen werden, dass es in Einzelfällen zu Versuchen des Betrugs und Missbrauchs kommt, bei denen versucht wird, unbepfandete Getränkeverpackungen gegen Pfanderstattung zurückzugeben. Um solchen Fällen zu begegnen, ist eine Vielzahl von Sicherheitslösungen bekannt. Von den in Deutschland eingerichteten Pfand-/Rücknahme-Systemen sind keine nennenswerten Vorfälle dieser Art bekannt. Auch die in anderen Staaten – teilweise seit vielen Jahren – eingerichteten und reibungslos funktionierenden Pfandsysteme zeigen, dass es zwar im Einzelfall zu Betrugsversuchen kommt, diesen jedoch ohne größeren Aufwand mit wirkungsvollen Maßnahmen begegnet werden kann.

