

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sylvia Kotting-Uhl, Cornelia Behm, Hans-Josef Fell, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 16/7822 –**

### **Entwicklung der Mehrwegquote in den Jahren 2005, 2006 und 2007 bei Getränkeverpackungen**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Mehrwegverpackungen/-flaschen sind ökologisch vorteilhafte Getränkeverpackungen. Die Ökobilanz ist positiv und es entsteht kein Abfall. Mehrwegflaschen werden wiederbefüllt und immer wieder verwendet. Mehrwegsysteme sind außerdem Systeme regionalen Wirtschaftens. Mehrwegsysteme zu stützen heißt deshalb nicht nur, ökologisch verantwortlich zu handeln, sondern auch regionale Wirtschaftskreisläufe zu erhalten und Arbeitsplätze vor Ort zu sichern. Regionale Wirtschaftskreisläufe sind nicht nur ökonomisch, sondern auch ökologisch sinnvoll. So werden z. B. ökologisch unsinnige Transporte über weite Entfernungen, z. B. mit dem LKW, überflüssig. Mehrwegsysteme tragen so auch in erheblichem Umfang zur Reduzierung von CO<sub>2</sub>-Emissionen bei.

Im Oktober 2007 hat die Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung mbH (GVM) aus Wiesbaden die Quoten für Mehrweggetränkeverpackungen im Jahr 2005 veröffentlicht. Die veröffentlichten Zahlen zeigen mit Ausnahme des Biersegmentes durchgängig eine Abnahme der Mehrweganteile gegenüber den Vorjahren 2003 und 2004. Die in der Verpackungsverordnung in § 1 Abs. 2 formulierte Zielvorgabe, dass zukünftig mindestens 80 Prozent in ökologisch vorteilhaften Getränkeverpackungen abgefüllt werden sollen, wird so nicht erreicht.

Bereits in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 22. Mai 2007 (Bundestagsdrucksache 16/5396) zum Thema „Ökologische Ziele der geplanten 5. Novelle der Verpackungsverordnung“ räumt die Bundesregierung ein, dass die mit der Einführung der Pfandpflicht auf Einweggetränkeverpackungen zunächst zu beobachtende positive Tendenz einer Stabilisierung der Mehrwegquoten in Teilbereichen des Getränkemarkts inzwischen, insbesondere bei Mineralwässern, „offenbar durch gegenläufige Markttendenzen im Einzelhandel kompensiert bzw. überkompensiert“ werde. Die Bundesregierung will „auch für die Zukunft nicht ausschließen, dass Einweganteile in einigen Marktsegmenten weiter zunehmen werden“ und führt in ihrer Antwort vom 22. Mai 2007 weiterhin aus, dass die mit der 3. Änderungs-

novelle vorgesehene Prüfung der abfallwirtschaftlichen Auswirkungen spätestens bis zum 1. Januar 2010 „neben der Feststellung der Entwicklung der Mehrweg- und Einweganteile bei den fraglichen Getränken eine gründliche Analyse der Ursachen unter Berücksichtigung aller anderen Faktoren im Markt“ erfordere. Die Bundesregierung verweist in ihrer Antwort darauf, dass zu einer solchen gründlichen Analyse der Ursachen „auch ein Dialog mit den betroffenen Wirtschaftskreisen notwendig sei“.

1. Wie hat sich nach Erkenntnis der Bundesregierung die Mehrwegquote bei Getränkeverpackungen in den Jahren 2006 und 2007 entwickelt?

Die Ergebnisse der Erhebungen zur Entwicklung der Mehrweganteile in den Jahren 2006 und 2007 liegen der Bundesregierung noch nicht vor. Die Daten für das Jahr 2006 erwartet das Umweltbundesamt in den nächsten Wochen. Sie können nach Prüfung durch das Umweltbundesamt voraussichtlich im März 2008 veröffentlicht werden. Die Zahlen für das Jahr 2007 werden voraussichtlich im Frühjahr 2009 vorliegen.

2. Welche (gegebenenfalls vorläufigen) aktuellsten Zahlen liegen der Bundesregierung vor?

Der Bundesregierung liegen die Ergebnisse der Erhebungen bis zum Jahr 2005 vor. Sie sind in der folgenden Tabelle enthalten. Dabei sind die Mehrweganteile und die Anteile ökologisch vorteilhafter Getränkeverpackungen (Mehrweg und ökologisch vorteilhafte Einweggetränkeverpackungen) jeweils gesondert aufgeführt.

**Tabelle 1: Mehrweganteile in den Jahren 2002 bis 2005 in Prozent des mengenmäßigen Verbrauchs**

Getränkesegment	2002		2003		2004		2005	
	Mehrweg	Möve*	Mehrweg	Möve*	Mehrweg	Möve*	Mehrweg	Möve*
Bier	67,99	67,99	89,23	89,23	87,52	87,52	88,53	88,53
Wasser	68,33	68,75	72,98	73,60	67,60	68,20	60,94	61,42
Erfrischungsgetränke mit CO <sub>2</sub>	53,97	53,97	65,42	65,42	62,15	62,15	54,55	54,55
Getränke ohne CO <sub>2</sub> (einschl. Fruchtsäfte)	29,24	80,27	23,96	77,98	20,62	78,42	17,09	74,21
Wein	25,29	31,63	24,62	31,41	20,04	27,66	19,03	25,86
<b>Gesamt (ohne Milch)</b>	<b>56,20</b>	<b>65,18</b>	<b>63,60</b>	<b>74,29</b>	<b>60,33</b>	<b>71,00</b>	<b>56,02</b>	<b>66,06</b>

\* Mehrweg- und ökologisch vorteilhafte Einweggetränkeverpackungen  
Quelle: Umweltbundesamt / Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung (GVM)

3. Wie bewertet die Bundesregierung die ihr vorliegenden Erkenntnisse zur Entwicklung der Mehrwegquote in den vergangenen Jahren?

Die vorliegenden Daten zeigen zunächst einen deutlichen Anstieg der Mehrweganteile nach der Einführung der Pfandpflicht im Jahr 2003 in den Getränkebereichen, die der Pfandpflicht unterlagen. In den übrigen Getränkebereichen setzte sich zur gleichen Zeit der Abwärtstrend fort. In den folgenden Jahren stellte sich eine differenzierte Entwicklung ein. Der Mehrweganteil bei Bier hat sich mehr als 20 Prozentpunkte über dem Niveau des Jahres 2002 stabilisiert, während der Mehrweganteil in anderen Bereichen mehr oder weniger deutlich zurückging. Dies gilt insbesondere für den Bereich Mineralwasser, aber auch für Getränke ohne Kohlensäure, die teilweise nicht der Pfandpflicht unterliegen.

4. Was sind aus Sicht der Bundesregierung die Ursachen für abnehmende Mehranteile in einigen Teilssegmenten (z. B. Wasser, fruchthaltige Getränke, Erfrischungsgetränke mit Kohlensäure)?

Die Lenkungswirkung der Pfandpflicht wird in einigen Marktsegmenten durch andere Markttendenzen kompensiert oder überkompensiert. Dazu zählt zum einen das allgemein starke Wachstum der Discounter, die Getränke ausschließlich in Einwegverpackungen verkaufen, insbesondere in Einweg-Kunststoffflaschen. Zum anderen kommt hinzu, dass die Discounter diesen Marktzuwachs gerade durch Niedrigstpreise bei Mineralwasser forciert haben. Diese Entwicklung stellt gleichwohl die Eignung der Pfandpflicht als Lenkungsinstrument, das Anreize gibt, aber nicht prohibitiv wirken soll, nicht in Frage. Wäre die Pfandpflicht nicht eingeführt worden, hätte der Mehrweganteil – bei einer Fortsetzung des über Jahre beobachteten Trends – bereits im Jahr 2005 deutlich unter 40 Prozent gelegen.

5. Wie weit ist die Bundesregierung mit ihrer angekündigten gründlichen Analyse der Ursachen der sinkenden Mehrwegquote in einigen Teilssegmenten?

Die Bundesregierung hat bereits in der Antwort (Bundestagsdrucksache 16/5396) vom 22. Mai 2007 auf eine Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Bundestagsdrucksache 16/5210) darauf hingewiesen, dass die Verpackungsverordnung eine Prüfung der abfallwirtschaftlichen Auswirkungen der Pfandpflicht spätestens bis zum 1. Januar 2010 vorsieht. Die Bundesregierung wird das Ergebnis einer solchen Prüfung rechtzeitig vorlegen und – wie in der Verordnung vorgesehen – über das Ergebnis ihrer Prüfung gegenüber dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat berichten.

6. Nach welchen Kriterien will die Bundesregierung die spätestens bis zum 1. Januar 2010 durchzuführende Prüfung vornehmen?

Will sie diese Prüfung selbst oder unter Inanspruchnahme Dritter durchführen, und welchen Zeitrahmen veranschlagt sie dafür?

Hat sie gegebenenfalls schon Aufträge erteilt?

Kriterien für die Prüfung werden die zu erreichenden abfallwirtschaftlichen Ziele sein. Neben der Lenkungswirkung zur Förderung ökologisch vorteilhafter Getränkeverpackungen gehören dazu auch die erreichte Optimierung der Verwertung durch den verbesserten sortenreinen Rücklauf der Verpackungen so-

wie die Eindämmung des Littering von Getränkeverpackungen. Über die konkrete Ausgestaltung der Prüfung wird die Bundesregierung zu gegebener Zeit entscheiden.

7. Ist es nach Auffassung der Bundesregierung nach wie vor sinnvoll, Mehrweg zu stützen, um Abfall zu vermeiden und Ressourcen zu schonen?

Ökobilanzuntersuchungen bestätigen, dass die Förderung von Mehrwegverpackungen der Abfallvermeidung und der Ressourcenschonung dient. Die besondere Förderung der Wiederverwendung entspricht auch den Vorgaben des europäischen Rechts.

8. Gibt es inzwischen den angekündigten Dialog mit den betroffenen Wirtschaftskreisen?

Wenn ja, liegen dazu bereits Ergebnisse vor?

Die Bundesregierung führt kontinuierlich Gespräche mit Wirtschaftsbeteiligten sowie mit Umwelt- und Verbraucherverbänden auch zu Fragen im Zusammenhang mit der Verpackungsverordnung und dabei u. a. auch zu Getränkeverpackungen. Im Rahmen solcher Gespräche äußern einige Wirtschaftsbeteiligte u. a. auch ihre Sorge um die teilweise wieder rückläufigen Mehrweganteile in einigen Marktsegmenten. Im Rahmen der Prüfung der abfallwirtschaftlichen Auswirkungen der Pfandpflicht wird die Bundesregierung den Dialog fortsetzen und intensivieren.

9. Ist der Bundesregierung bekannt, ob und wie viel zusätzliche CO<sub>2</sub>-Emissionen durch die zu beobachtende Zunahme an Einweggetränkeverpackungen verursacht wurden, und wie bewertet sie dies im Zusammenhang mit den angestrebten Zielen beim Klimaschutz?

Mit der Pfandpflichtregelung der Verpackungsverordnung sollen – bei Berücksichtigung gesamtökologischer Aspekte – zunächst abfallwirtschaftliche Ziele erreicht werden. Eine systematische Erhebung der von Getränkeverpackungen verursachten Treibhausgas-Emissionen liegt der Bundesregierung nicht vor. Mit Hilfe der im Auftrag des Umweltbundesamtes erstellten Ökobilanzen zu Getränkeverpackungen hat das Umweltbundesamt die Größenordnung der bei Veränderungen der Mehrweganteile zu erwartenden Treibhausgas-Emissionen für den Bereich Mineralwasser auf der Grundlage von Daten für das Jahr 2005 geschätzt. Bei Wasser, das rund 35 Prozent des Getränkemarktes ausmacht, könnte man mit einer vollständigen Umstellung auf Mehrwegverpackungen gegenüber 2005 rund 0,28 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äquivalente einsparen. Würde man Mehrweg-Getränkeverpackungen vollständig durch Einweg-Getränkeverpackungen ersetzen, würden rund 0,55 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äquivalente mehr emittiert als bislang. Die Förderung von Mehrweg-Getränkeverpackungen leistet damit auch einen Beitrag zum Klimaschutz.

10. Wie bewertet die Bundesregierung die wirtschaftlichen Auswirkungen abnehmender Mehrweganteile im Getränkemarkt?

Wie beurteilt sie in diesem Zusammenhang die Folgen besonders für kleine und mittelständische Betriebe?

Welche Auswirkungen hat die Entwicklung auf den Arbeitsmarkt?

Wie bereits erläutert, stellt sich die Marktentwicklung bei den verschiedenen Getränkearten unterschiedlich dar. Die Bundesregierung hat keine Erkenntnisse zu den spezifischen wirtschaftlichen Auswirkungen dieser Entwicklungen z. B. auf kleine und mittlere Unternehmen. Spezifische Erkenntnisse zu den Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt liegen der Bundesregierung derzeit ebenfalls nicht vor. Nach Aussagen der Wirtschaftsbeteiligten wurden nach der Einführung der Pfandpflicht zusätzliche Arbeitsplätze bei mehrwegorientierten Unternehmen geschaffen. Wenn in Teilen des Marktes der Mehrweganteil nachhaltig zurückgeht, muss davon ausgegangen werden, dass in diesen Bereichen der positive Arbeitmarkteffekt zumindest reduziert wird. Mit der Einführung des Pfands sind darüber hinaus jedoch offenbar zusätzliche Arbeitsplätze bei Herstellern von Pfandrücknahmeautomaten und bei Logistikunternehmen entstanden. Im Einzelhandel ist zusätzlicher Bedarf für das Leeren der Rücknahmeautomaten und für das Sortieren der Getränkeverpackungen entstanden. Die stoffliche Verwertung von Einweg-Getränkeverpackungen dürfte bei den entsprechenden Unternehmen ebenfalls zu einer gestiegenen Beschäftigung geführt haben.

11. Erachtet es die Bundesregierung vor dem Hintergrund teilweise dramatisch sinkender Mehrwegquoten als notwendig weitere Maßnahmen zur Stützung von ökologisch vorteilhaften Getränkeverpackungen gegebenenfalls schon vor 2010 zu ergreifen, und wenn ja, welche?

Die Bundesregierung bekennt sich nach wie vor zum Ziel der Stabilisierung und Förderung ökologisch vorteilhafter Getränkeverpackungen. Sie hat mit der seit 1991 in der Verpackungsverordnung verankerten Pfandpflicht eine Maßnahme durchgesetzt und modernisiert, die dem zuvor beobachteten Abwärtstrend in Teilen des Marktes mit großem Erfolg begegnet. Wenn sich die betroffenen Wirtschaftszweige und die Verbraucher in anderen Teilen des Marktes trotz der erwiesenen Lenkungswirkung der Pfandpflicht in erheblichem Umfang für Einwegverpackungen entscheiden, dann muss dies im Rahmen der bevorstehenden umfassenden Prüfung bewertet werden. Bei einer Entscheidung über gegebenenfalls weitere Maßnahmen müssen Aspekte wie Effizienz und Verhältnismäßigkeit der möglichen Maßnahmen, Vertrauensschutz für die Wirtschaft sowie der europarechtliche Rahmen sehr sorgfältig abgewogen und geprüft werden.

Mit Blick auf Maßnahmen zur Förderung ökologisch vorteilhafter Getränkeverpackungen muss auch darauf hingewiesen werden, dass der rechtliche Rahmen lediglich Anreize geben kann. Prohibitive Maßnahmen kommen nicht in Frage, denn sie wären unverhältnismäßig und sie wären mit europäischem Recht nicht vereinbar. Den Wirtschaftsbeteiligten ist nach Erkenntnis der Bundesregierung bewusst, dass sie auch selbst gefordert sind, gegebenenfalls zusätzliche Maßnahmen zur Förderung von Mehrwegverpackungen zu ergreifen.

12. Wie bewertet die Bundesregierung angesichts weiter sinkender Mehrweganteile Vorschläge zusätzlich zur bestehenden Pfandpflicht für ökologisch nicht vorteilhafte Einweg-Getränkeverpackungen eine Lenkungsabgabe einzuführen?

Auf die Antwort zu Frage 11 wird verwiesen. Vor der Einführung der Pfandpflicht hat die Bundesregierung die zur Verfügung stehenden Instrumente geprüft und mit den beteiligten Kreisen erörtert. In einer im Auftrag des BMU durchgeführten Untersuchung des Ifo Instituts München aus dem Jahr 1996 wurde seinerzeit sowohl eine Pfandpflicht als auch eine Abgabenregelung oder ein Lizenzmodell grundsätzlich als geeignet bezeichnet. Diese Instrumente wurden Ende der 90er Jahre auch politisch diskutiert. Im Ergebnis ist es bei der Entscheidung für die Pfandpflicht geblieben. Die Frage nach einem Einsatz zusätzlicher Instrumente zur Förderung ökologisch vorteilhafter Getränkeverpackungen ist unter den Aspekten des Bedarfs, der Eignung und der Verhältnismäßigkeit weiterer Maßnahmen als auch der politischen Bewertung der Auswirkungen auf die Umwelt, die betroffenen Wirtschaftskreise sowie die Verbraucher zu stellen. Eine Bewertung unter Beachtung all dieser Aspekte liegt derzeit nicht vor.



