

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dorothea Steiner, Sylvia Kotting-Uhl, Hans-Josef Fell, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 17/2388 –

Stärkung der Mehrwegquote bei Getränkeverpackung

Vorbemerkung der Fragesteller

Mehrwegverpackungen und -flaschen sind ökologisch vorteilhafte Verpackungen. Mehrwegsysteme sind außerdem Systeme des regionalen Wirtschaftens. Damit ist eine Stärkung von Mehrwegsystemen nicht nur ökologisch, sondern auch ökonomisch sinnvoll. Mehrwegverpackungen sind Einwegverpackungen in puncto Klimaschutz und Ressourcenschonung haushoch überlegen, nicht nur bei der Herstellung, sondern auch beim Transport.

Zur Stützung der Mehrwegquote im Getränkebereich wurde das Pflichtpfandsystem eingeführt. Während es direkt nach dessen Einführung zu der beabsichtigten Erhöhung der Mehrwegquote kam, hat diese im Jahr 2008 mit 44,1 Prozent ihren bisherigen Tiefstand erreicht (Quelle: Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung, GVM). Wobei die Mehrwegquoten sich je nach Getränkeart stark unterscheiden. Während die Mehrwegquote bei Bier konstant zwischen 86 bis 89 Prozent liegt, ist sie bei Mineralwasser von 73 Prozent im Jahr 2003 auf 47 Prozent im Jahr 2008 gesunken. Mit der gerade angelaufenen Wiedereinführung der Dose durch einige Discounter erhöht sich der Druck auf die Mehrwegverpackungen, gerade im Bereich Bier, noch mehr. Zudem besteht noch immer das Problem, dass Verbraucher nicht immer wissen, dass neben den umweltfreundlichen Mehrwegverpackungen auch Einwegverpackungen teilweise pfandpflichtig sind. So wird häufig angenommen, eine Pfandflasche wäre auch immer eine ökologisch vorteilhafte Mehrwegverpackung.

Das Umweltbundesamt hat eine Studie zur Evaluierung der Pfandpflicht erstellen lassen, die im April 2010 veröffentlicht wurde. In der Studie werden verschiedene Instrumente zur Stärkung der Mehrwegquote untersucht. Auch Verbände fordern in den letzten Monaten verstärkt die Bundesregierung auf, Maßnahmen zur Stützung der Mehrwegquote zu ergreifen. Der NABU – Naturschutzbund Deutschland e. V. hat dazu ebenfalls eine Studie erstellen lassen, in der das Instrument einer Lenkungsabgabe auf Getränkeverpackungen genauer untersucht wird.

1. Wie beurteilt die Bundesregierung die gegenwärtige Entwicklung bei den Mehrwegquoten bis zum Jahr 2008?

Der Mehrweganteil ist unmittelbar nach Einsetzen der Pfandpflicht auf bestimmte, ökologisch nicht vorteilhafte Einweggetränkeverpackungen deutlich angestiegen und hat sich im Segment Bier auf hohem Niveau stabilisiert. In den Segmenten Wasser und Erfrischungsgetränke ist er demgegenüber nach einem vorübergehenden Anstieg wieder gefallen. Die Bundesregierung verfolgt diese Entwicklung aufmerksam und prüft gegenwärtig die für eine zusätzliche Stützung von Mehrwegsystemen in Betracht kommenden Maßnahmen.

2. Liegen der Bundesregierung schon Informationen oder vorläufige Schätzungen zur Entwicklung der Mehrwegquote im Jahr 2009 vor?

Der Bundesregierung liegen gegenwärtig noch keine belastbaren Informationen zur Entwicklung der Mehrweganteile im Jahr 2009 vor.

3. Was sind aus Sicht der Bundesregierung die Hauptursachen für die abnehmenden Mehrweganteile bei Getränkeverpackungen im Allgemeinen und für die Teilbereiche Mineralwasser und Getränke ohne Kohlensäure im Besonderen?

Hauptursache für den abnehmenden Mehrweganteil in bestimmten Getränkesegmen-ten ist die entsprechende Kaufentscheidung der Verbraucherinnen und Ver-
braucher. Mit Blick auf die Konsumententscheidungen ist auch von Bedeutung, dass nach den der Bundesregierung vorliegenden Erkenntnissen nahezu die Hälfte aller Verbraucherinnen und Verbraucher Schwierigkeiten hat, bepfandete Ein-
weggetränkeverpackungen von bepfandeten Mehrweggetränkeverpackungen zu unterscheiden. Die Bundesregierung beabsichtigt, durch eine Kennzeichnungspflicht (vgl. Antwort zu Frage 18) für mehr Transparenz zu sorgen.

Die Kaufentscheidung der Verbraucher wird darüber hinaus durch das Angebot der Vertreiber beeinflusst. Eine wichtige Rolle spielt dabei offensichtlich auch die Preispolitik der Discounter, die mit Niedrigpreisen – für nahezu ausschließlich in Einwegverpackungen angebotene Getränke – ihre Marktanteile in den vergangenen Jahren erheblich ausbauen konnten.

4. Wie bewertet die Bundesregierung die wirtschaftlichen Auswirkungen abnehmender Mehrweganteile im Getränkesektor im Allgemeinen und die Folgen für kleine und mittelständischen Unternehmen im Besonderen?

Zu den wirtschaftlichen Auswirkungen abnehmender Mehrweganteile in be-
stimmten Getränkesegmenten liegen der Bundesregierung keine gesicherten Erkenntnisse vor. Nachdem die Mehrwegbranche in Deutschland überwiegend von kleinen und mittelständischen Unternehmen geprägt wird, muss aber davon ausgegangen werden, dass dieser Teilbereich der Getränkewirtschaft vom Rückgang der Mehrweganteile überproportional betroffen ist.

5. Sieht die Bundesregierung durch das verstärkte Angebot von Getränken in Dosen die Gefahr der weiteren Verringerung der Mehrwegquote im Bereich der Getränkeverpackungen im Allgemeinen und im Bierbereich im Besonderen?

Der Bundesregierung ist bekannt, dass einige Anbieter in jüngster Zeit versuchen, wieder verstärkt Getränkedosen auf den Markt zu bringen. Über den Erfolg dieser Maßnahmen liegen der Bundesregierung noch keine Erkenntnisse

vor. Sollte sich der Anteil von Getränkedosen in den Regalen tatsächlich signifikant erhöhen, sind insbesondere im Bierbereich Auswirkungen auf die Mehrwegquote zu erwarten.

6. Wie bewertet die Bundesregierung die Auswirkungen des verstärkten Angebotes von Dosen, gerade im Bereich Bier, auf regionale, mittelständische Brauereien?

Auf die Antwort zu den Fragen 4 und 5 wird Bezug genommen.

7. Wie schätzt die Bundesregierung die Ökobilanz der gegenwärtig auf dem Markt befindlichen Getränkedosen im Vergleich zu den verschiedenen Mehrwegverpackungen ein?

Die der Bundesregierung vorliegenden Ökobilanzuntersuchungen zeigen, dass Mehrwegflaschen aus Glas oder PET (Polyethylenterephthalat) jedenfalls bei den mengenmäßig relevanten Vertriebsituationen nach wie vor signifikante ökologische Vorteile gegenüber Getränkedosen haben.

8. Ist der Bundesregierung die Studie der ifeu – Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg GmbH (IFEU) zur ökobilanziellen Untersuchung verschiedener Verpackungssysteme für Bier bekannt?

Wenn ja, wie beurteilt die Bundesregierung die Ergebnisinterpretation, dass „bei Verwendung von individuellen Glas-Mehrwegflaschen sowie einer überregionalen Vermarktung die Getränkedosen dem Glasmehrweg vergleichbare ökologische Wirkungsprofile erreichen“ (vgl. Ergebnisübersicht der IFEU-Studie vom 17. Mai 2010, S. 5)?

Die Studie des Instituts für Energie- und Umweltforschung Heidelberg (IFEU) zur Ökobilanziellen Untersuchung verschiedener Verpackungssysteme für Bier wurde der Bundesregierung erst am 13. Juli 2010 zur Verfügung gestellt und wird nun vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und dem Umweltbundesamt geprüft. Die der Bundesregierung bereits zuvor bekannte Ergebnisübersicht des IFEU-Forschungsinstituts bestätigt, dass unter Annahme von 25 Umläufen die Glas-Mehrwegflasche zumindest bei regionaler Distribution klare ökologische Vorteile gegenüber der Getränkedose hat. Der Regionalvertrieb von Bieren ist weiterhin die mengenmäßig relevanteste Vertriebschiene. Bei Anwendung der vom Umweltbundesamt verwendeten Methodik zur Durchführung von Ökobilanzen bleiben diese Vorteile auch bei überregionaler Distribution und geringeren Umlaufzahlen – in geringerem Maße – weiter bestehen. Im Rahmen der Ökobilanz wurden auch Szenarien untersucht, denen die Annahme einer Umlaufzahl kleiner 5 zugrunde lag. Den Studienergebnissen zufolge kann die Dose in solchen Fällen offensichtlich ökologisch aufschließen. Solche Fälle sind jedoch mengenmäßig von untergeordneter Bedeutung. Sie können deshalb das Ergebnis einer Ökobilanz nicht maßgeblich beeinflussen.

9. Wie bewertet die Bundesregierung die Aussagen des Verbandes Beverage Can Makers Europe (BCME), dass die Dose je nach Verbrauchssituation im Vergleich zu Mehrweg die klimaschonendere Verpackung sei (vgl. BCME: Umweltargumente für die Getränkedose)?

Sollte die Bundesregierung diese Auffassung teilen, wie begründet sie dies?

Bei einer Betrachtung des mengenmäßig bedeutendsten Marktsegments im Bereich Bier (Regionalvertrieb in Standardgebinden) schneiden Mehrwegflaschen

offenbar auch bei Betrachtung der CO₂-Äquivalente deutlich günstiger ab als Dosen. Die Bundesregierung schließt jedoch nicht aus, dass in Einzelfällen Verbrauchssituationen bestehen, die entsprechende Rückschlüsse zulassen. Hierzu wird auf die Antwort zu Frage 8 Bezug genommen.

10. Teilt die Bundesregierung die Auffassung des Präsidenten des Umweltbundesamtes, Jochen Flasbarth, dass Dosen aus ökologischer Sicht noch immer deutlich schlechter als Mehrweggetränkverpackungen abschneiden (vgl. Presseinformation Umweltbundesamt – UBA –, Nr. 36/2010)?

Wenn nein, warum nicht?

Ja, grundsätzlich teilt die Bundesregierung diese Auffassung. Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 7, 8 und 9 Bezug genommen.

11. Wie bewertet die Bundesregierung die Aussage der „Allianz für Mehrweg“, dass Mehrwegflaschen die klimafreundlichsten Getränkeverpackungen seien (vgl. Pressemitteilung Deutsche Umwelthilfe – DUH –, 5. Mai 2010)?
12. Liegen der Bundesregierung vergleichende Studien zur Klimabilanz von Dosen und den verschiedenen Mehrweggetränkverpackungen vor?

Wenn ja, zu welchen Ergebnissen kommen diese Studien?

Die Fragen 11 und 12 werden gemeinsam beantwortet.

Im Rahmen der abfallpolitisch begründeten Maßnahmen zur Förderung von Mehrwegverpackungen berücksichtigt die Bundesregierung Ökobilanzen, die die gesamten Umweltwirkungen von Getränkeverpackungen während ihres Lebensweges betrachten. Der Aspekt Klimawandel hat unter den untersuchten Wirkungskategorien einen besonders hohen Stellenwert.

Zu den Auswirkungen von Getränkedosen wird auf die Antworten zu den Fragen 8 und 9 verwiesen. Auch neuere – noch nicht abschließend geprüfte – Studien zur ökologischen Einschätzung von Einwegflaschen aus PET bestätigen die Vorteilhaftigkeit von Mehrwegflaschen hinsichtlich der Auswirkungen auf das Klima. In Teilen des Getränkemarktes scheinen bepfandete PET-Einwegflaschen aber offenbar zu Mehrwegflaschen aus Glas aufgeschlossen zu haben. Die unter Umweltgesichtspunkten, insbesondere auch mit Blick auf den Klimaschutz, beste Getränkeverpackung ist nach wie vor die Mehrwegflasche aus PET. Das bestätigen die vorliegenden Ökobilanzuntersuchungen.

13. Welche freiwilligen zusätzlichen Maßnahmen wurden nach Kenntnisstand der Bundesregierung von den Wirtschaftsbeteiligten ergriffen, um Mehrwegverpackungen zu fördern?

Hält die Bundesregierung diese Maßnahmen für ausreichend, und wenn nicht, welche weitergehenden Maßnahmen würde sie den Wirtschaftsbeteiligten empfehlen?

Der Bundesregierung ist eine Reihe von freiwilligen Maßnahmen bekannt, die von Wirtschaftsbeteiligten und Umweltverbänden ergriffen werden, um das Umweltbewusstsein der Verbraucherinnen und Verbraucher zu stärken. Zu nennen sind hier beispielhaft das Mehrweglogo und der Mehrweginnovationspreis. Diese sinnvollen Maßnahmen könnten allerdings noch weiter ausgebaut werden. Insbesondere würde die Bundesregierung es begrüßen, wenn die in Mehrweggetränkverpackungen abfüllenden Unternehmen die Wiederverwendbarkeit der

Verpackung noch stärker ins Blickfeld der Verbraucherinnen und Verbraucher rücken würden. Darüber hinaus sind der Bundesregierung Innovationen bekannt, die einer weiteren Optimierung von Mehrwegsystemen im Hinblick auf ihre Umweltwirkungen dienen. Auch auf diesem Gebiet sind weitere Anstrengungen sinnvoll und möglich. Die Bundesregierung begrüßt allerdings ebenso Maßnahmen anderer Wirtschaftsbeteiligter, die die Reduzierung der negativen Umweltwirkungen von Einweggetränkeverpackungen zum Ziel haben.

14. Verfolgt die Bundesregierung weiterhin das Ziel, den Mehrweganteil an Getränkeverpackungen zu erhöhen, und hält sie an dem Ziel von mindestens 80 Prozent Anteil an Mehrweg und ökologisch vorteilhaften Einwegverpackungen (Möve) fest?

Die Bundesregierung erachtet das in der Verpackungsverordnung angestrebte Ziel in Höhe von 80 Prozent in Mehrweg- und ökologisch vorteilhaften Einweggetränkeverpackungen abgefüllter Getränke nach wie vor für umweltpolitisch sinnvoll.

15. Wie schätzt die Bundesregierung die bisherigen Instrumente der Verpackungsverordnung bezüglich ihrer ökologischen Effektivität und ihrer ökonomischen Effizienz ein?

Das Umweltbundesamt hat im April 2010 die Ergebnisse einer Studie der bifa Umweltinstitut GmbH vorgelegt, welche die Evaluierung der Pfandpflicht auf bestimmte Einweggetränkeverpackungen zum Gegenstand hat. Im Rahmen der Studie wurden alternative sowie ergänzende Steuerungsinstrumente untersucht. Auf Basis der Auswertung der Studie durch das Umweltbundesamt sowie von Stellungnahmen von Wirtschaftsbeteiligten, Umwelt- und Verbraucherverbänden wird die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat in Kürze einen Bericht vorlegen, der die Pfandpflicht mit Blick auf ihre ökologische Effektivität und ihre ökonomische Effizienz bewertet und Möglichkeiten einer zukünftigen Förderung ökologisch vorteilhafter Getränkeverpackungen erörtert.

16. Reichen die bisherigen Instrumente der Verpackungsverordnung aus Sicht der Bundesregierung aus, um die angestrebten Mehrwegquoten im Getränkebereich zukünftig zu erreichen?

Wenn ja, wie ist diese Annahme begründet vor dem Hintergrund, dass die Quoten bisher in jedem Jahr klar verfehlt wurden?

17. Teilt die Bundesregierung die in der von der bifa Umweltinstitut GmbH im Auftrag des UBA erstellten Studie zur Bewertung der Verpackungsverordnung geäußerte Ansicht, dass das Instrument der Pfandpflicht bezüglich seiner Zielgenauigkeit durch flankierende Elemente gestärkt werden sollte?

18. Plant die Bundesregierung derzeit die Einführung einer eindeutigen und verbraucherfreundlichen Kennzeichnung von Einweg- und Mehrwegverpackungen, um deren eindeutige Unterscheidung zu gewährleisten?

Wenn ja, wie soll diese Kennzeichnungspflicht ausgestaltet sein, und wann wird ein entsprechender Kabinettsentwurf vorliegen?

Wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 16, 17 und 18 werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung teilt die Auffassung des bifa Umweltinstituts, dass zusätzliche flankierende Maßnahmen zur Förderung von Mehrweggetränkeverpackun-

gen sinnvoll sind. Bereits im Herbst 2009 hat das Bundesumweltministerium den Entwurf einer Verordnung zur Kennzeichnung von bepfandeten Einweg- und Mehrweggetränkeverpackungen vorgelegt. Ziel ist die Verbesserung der Transparenz für die Verbraucher. Die Europäische Kommission sowie einige Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben im Rahmen des Notifizierungsverfahrens bei der Europäischen Union Bedenken bezüglich möglicher negativer Auswirkungen der vorgesehenen Kennzeichnungspflicht auf den freien Warenverkehr im Binnenmarkt geltend gemacht. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit ist hierzu in einen Dialog mit der Europäischen Kommission eingetreten und beabsichtigt, einen Kabinettentwurf vorzulegen, sobald über eine EU-konforme Ausgestaltung der Kennzeichnungspflicht Einvernehmen erzielt ist.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 15 Bezug genommen.

19. Plant die Bundesregierung derzeit Maßnahmen zur Förderung von Mehrweg im Bereich Umwelt- und Verbraucherinformation, angelehnt an die vom UBA beschriebene Kampagne „Pro Mehrweg“?

Wenn ja, wie sind diese Maßnahmen genau ausgestaltet, wann und durch wen werden sie durchgeführt?

Wenn nein, warum nicht?

Auf die Antwort zu den Fragen 13, 15, 16, 17 und 18 wird Bezug genommen.

20. Teilt die Bundesregierung die in der von der bifa Umweltinstitut GmbH im Auftrag des UBA erstellten Studie zur Bewertung der Verpackungsverordnung geäußerte Ansicht, dass eine Ausweitung der Pfandpflicht auf alle Getränkebereiche und auf alle Gebindegrößen bis 5 Liter als flankierendes Element die Wirkungsgenauigkeit der bisher bestehenden Pfandpflicht stärken könnte?

Wenn ja, plant die Bundesregierung die Einführung einer entsprechenden Pfandpflichtausweitung?

Wenn nein, warum nicht?

Auf die Antwort zu Frage 15 wird Bezug genommen. Die Bundesregierung weist allerdings darauf hin, dass die geltende Pfandpflichtregelung das Ergebnis intensiver Beratungen in den parlamentarischen Gremien unter Berücksichtigung der umweltpolitischen Ziele und der wirtschaftlichen Belange ist.

21. Sieht die Bundesregierung in der von verschiedenen Nichtregierungsorganisationen vorgeschlagenen Lenkungsabgabe auf Einweggetränkepackungen grundsätzlich ein mögliches Instrument zur Stützung der Mehrwegquote?

Wenn nein, warum nicht?

Auf die Antwort zu Frage 15 wird Bezug genommen.

22. Plant die Bundesregierung das Instrument der Lenkungsabgabe genauer zu untersuchen und mögliche Ausgestaltungsvarianten für eine eventuelle Einführung zu prüfen?

Wenn ja, welche Untersuchungen finden derzeit statt oder sind geplant, und von wem werden diese durchgeführt?

Wenn nein, mit welcher Begründung verzichtet die Bundesregierung auf weitere Prüfungen des Instrumentes der Lenkungsabgabe?

Die Einführung einer Lenkungsabgabe war bereits Gegenstand der Untersuchung des bifa Umweltinstituts. Sie wird vom bifa Institut im Ergebnis nicht empfohlen. Die Bundesregierung wird aber alle in der Diskussion befindlichen Instrumente in ihre Überlegungen zu einer Fortentwicklung der Verpackungsverordnung mit einbeziehen. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 15 Bezug genommen.

23. Welche weiteren Maßnahmen plant die Bundesregierung zur Stützung der Mehrwegquote, und wann wird die Bundesregierung konkrete Maßnahmenvorschläge vorlegen?

Auf die Antwort zu Frage 15 wird Bezug genommen.

