

Die Pfandpflicht für Einweggetränkeverpackungen

Groth, Markus

Published in:
Wirtschaftsdienst

DOI:
[10.1007/s10273-005-0378-7](https://doi.org/10.1007/s10273-005-0378-7)

Publication date:
2005

Document Version
Verlags-PDF (auch: Version of Record)

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
Groth, M. (2005). Die Pfandpflicht für Einweggetränkeverpackungen. *Wirtschaftsdienst*, 85(5), 320-325.
<https://doi.org/10.1007/s10273-005-0378-7>

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Markus Groth

Die Pfandpflicht für Einweggetränkeverpackungen

Am 20. Januar 2005 wurde die dritte Novellierung der Verpackungsverordnung vom Bundestag beschlossen und die Pfandpflicht für Einweggetränkeverpackungen neu geregelt. Sind Mehrwegverpackungen immer umweltfreundlicher als Einwegverpackungen? Dient die neue Regelung langfristig als Vorbild für eine europaweite Pfandpflicht?

Die in der Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung)¹ vom 12. Juni 1991 verankerte Pfandpflicht für Einweggetränkeverpackungen ist zum 1. Januar 2003 in Kraft getreten. Ursächlich dafür war das 1997 erstmalig auftretende Absinken des Anteils der in Mehrwegverpackungen abgefüllten Getränke unter den durch die Verpackungsverordnung vorgeschriebenen Referenzwert von 72%. Der vorliegende Beitrag betrachtet einleitend die Konzeption und die gesetzliche Grundlage der Pfandpflicht für Einweggetränkeverpackungen. Darauf aufbauend werden die wichtigsten gesetzlichen Weiterentwicklungen in Form der am 20. Januar 2005 vom Deutschen Bundestag beschlossenen Novellierung der Verpackungsverordnung dargestellt und bewertet².

Das Instrument Pfandpflicht

Bevor im Folgenden die Umsetzung der Pfandpflicht für Einweggetränkeverpackungen und die aktuelle Novellierung der Verpackungsverordnung betrachtet wird, soll vorab ein kurzer Überblick über das Instrument der Pfandpflicht gegeben werden. Hinsichtlich der intendierten Wirkung einer Pfandpflicht sind vor allem zwei Ziele zu nennen. Zum einen die Förderung ökologisch vorteilhafter Getränkeverpackungen dadurch, dass die Nutzung ökologisch nachteiliger Getränkeverpackungen unattraktiver wird und folglich ein Anreiz besteht, eine Substitutionsentscheidung hin zu umweltverträglicheren Getränkeverpackungen zu vollziehen. Andererseits soll durch den Einsatz einer Pfandpflicht eine hohe Rücklaufquote, eine sortenreine Sammlung und die Vermeidung des so genannten Littering – also der Umweltverschmutzung durch weggeworfene Getränkeverpackungen – erreicht

werden. Durch die Rückzahlung des Pfandbetrages besteht sowohl für den ursprünglichen Käufer selbst, aber auch für Dritte ein Anreiz zur Rückgabe mit einem Pfand versehener Einweggetränkeverpackungen. Die Wirkungshypothese der Förderung ökologisch vorteilhafter Getränkeverpackungen ist in der Praxis mit Unsicherheit behaftet und wird auch in der Literatur kontrovers diskutiert. Die praktischen Entwicklungen in Deutschland lassen diesbezüglich derzeit noch keine abschließende Beurteilung zu, was zu einem großen Anteil auf die sehr wahrscheinlich zu Verzerrungen führende noch nicht bundesweit einheitliche Ausgestaltung der Pfandpflicht zurückzuführen ist. Somit erscheint eine fundierte Bewertung hinsichtlich der praktischen Lenkungswirkung einer Pfandpflicht in Deutschland erst einige Jahre nach der Einführung eines einheitlichen Pfandsystems möglich. Hinsichtlich einer hohen Rücklaufquote, einer sortenreinen Sammlung und der Vermeidung des so genannten Littering sind hingegen eindeutig positive Effekte zu erwarten³.

Vorgaben der Verpackungsverordnung

Grundsätzlich ist seit Inkrafttreten der Verpackungsverordnung am 12. Juni 1991⁴ eine Pfandpflicht für Einweggetränkeverpackungen vorgesehen, wenn die in § 9 Abs. 2 Verpackungsverordnung definierte Mehrwegquote von 72% unterschritten wird. Bier, Mineralwasser, Erfrischungsgetränke mit Kohlen-

¹ Statt der ausführlichen Bezeichnung „Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen“ ist im folgenden Text kurz von Verpackungsverordnung die Rede.

² Zuvor hatte der Bundestag die Novelle der Verpackungsverordnung am 17. Dezember 2004 und das Bundeskabinett am 12. Januar 2005 beschlossen. Nach Abschluss des Notifizierungsverfahrens bei der Europäischen Union wird die Verkündung der novellierten Verpackungsverordnung im Bundesanzeiger I voraussichtlich im Mai 2005 erfolgen.

³ Siehe dazu ausführlich M. Groth, H. Serger: Die Pfandpflicht für Einweggetränkeverpackungen – Konzeption und Implementation aus umweltökonomischer Sicht, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, (2004) Nr. 2/2004, S. 249-276.

⁴ Vgl. Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung) vom 12. Juni 1991, in: BGBl. I 1991, S. 1234 ff.

Markus Groth, 29, Dipl.-Ökonom, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Forschungs- und Studienzentrum Landwirtschaft und Umwelt (ZLU) an der Georg-August-Universität in Göttingen.

VERPACKUNGSVERORDNUNG

Mehrweganteile von Getränken in Deutschland
(in %)

Getränkebereich	1991	1993	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Mineralwasser	91,33	90,89	89,03	88,31	87,44	84,94	80,96	74,03	68,33
Fruchtsäfte und andere Getränke ohne CO ₂	34,56	39,57	38,24	36,81	35,66	34,75	33,62	33,16	29,46
Erfrischungsgetränke mit CO ₂	73,72	76,67	75,31	77,76	77,02	74,90	66,96	60,21	53,97
Bier	82,16	82,25	79,07	77,88	76,14	74,83	72,81	70,84	67,99
Wein	28,63	28,90	30,42	28,10	26,20	26,75	25,03	25,41	25,29
Getränke gesamt (ohne Milch)	71,69	73,55	72,27	71,33	70,13	68,68	64,98	61,13	56,24

Quelle: Eigene Darstellung; Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Umweltbericht 2002 – Bericht über die Umweltpolitik der 14. Legislaturperiode, Berlin 2002; Bundesanzeiger: Entwicklung der Mehrwegquote – Ergebnisse der Regelerhebungen und der Nacherhebungen, in: Bundesanzeiger Nr. 191 vom 28. Oktober 2004, S. 21713 - 21714.

säure, Fruchtsäfte und Wein sind folglich von einer Pfandpflicht nur befreit, solange alle in Deutschland in Verkehr gebrachten Getränke im Zeitraum eines Kalenderjahres zu mindestens 72% in Mehrweggetränkeverpackungen abgefüllt werden. Das entspricht dem aufgerundeten Anteil, den Mehrwegverpackungen vor Inkrafttreten der Verpackungsverordnung im Jahr 1991 hatten. Die entsprechenden Anteile der relevanten Getränkeverpackungen werden von der Bundesregierung jährlich im Bundesanzeiger veröffentlicht⁵.

Willkürlich festgelegter Mehrweganteil

Wird der zusammengefasste Mehrweganteil aller Getränkeverpackungen von 72% unterschritten, muss für den Zeitraum von zwölf Monaten nach Bekanntgabe des Unterschreitens eine Nacherhebung durchgeführt werden. Ergibt sich daraus, dass die gesamte Mehrwegquote erneut unterschritten ist, werden die einzelnen Getränkebereiche betrachtet und die Befreiung von Pfandpflichten nach § 6 Abs. 3 Verpackungsverordnung gilt für die Getränkebereiche als aufgehoben, für die der spezifische Mehrweganteil des Jahres 1991 unterschritten wurde. Als Konsequenz ist sechs Monate nach Bekanntgabe der Nacherhebungsergebnisse eine Pfandpflicht entsprechend § 8 Verpackungsverordnung einzuführen⁶. Die praktische Auswirkung dieser Regelung ist, dass nur in den Getränkebereichen ein Pfand erhoben wird, in dem der jeweilige Mehrweganteil des Jahres 1991 unterschritten wurde. Daraus resultiert die derzeitige Abhängigkeit der Pfanderhebung vom Verpackungsinhalt. Die Entwicklung der Mehrwegquote ist in der Tabelle dargestellt.

⁵ Vgl. § 9 Abs. 3 - Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung) vom 27. August 1998, in: BGBI. I 1998, S. 2379 ff.

⁶ Vgl. § 9 Abs. 2 - Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung) vom 27. August 1998, in: BGBI. I 1998, S. 2379 ff.

Erstmals unterschritten wurde die Mehrwegquote von 72% im Jahr 1997. Diese Entwicklung hat sich in den Jahren 1998 und 1999 fortgesetzt. Die auf Grundlage von § 9 Abs. 3 Verpackungsverordnung durchgeführten Nacherhebungen für die Zeiträume von Februar 1999 bis Januar 2000 und Mai 2000 bis April 2001 haben den sinkenden Anteil der Mehrwegquote bestätigt, welche im Zeitraum Mai 2000 bis April 2001 nur noch 63,81% betrug. Bekannt gemacht wurden die Ergebnisse der Nacherhebungen von der Bundesregierung im Bundesanzeiger am 2. Juli 2002. Nach § 9 Abs. 2 Verpackungsverordnung folgt daraus, dass seit dem 1. Januar 2003 in den betroffenen Getränkebereichen Bier, Mineralwasser und kohlensäurehaltige Erfrischungsgetränke ein Pfand zu erheben ist⁷. Zwar zeigt die Tabelle auch, dass für Fruchtsäfte, andere kohlensäurefreie Getränke und Wein der Mehrweganteil von 1991 unterschritten ist, nach Ansicht des Bundesumweltministeriums ist bei der Berücksichtigung einer unvermeidlichen statistischen Fehlertoleranz dies aber noch nicht mit hinreichender Sicherheit festzustellen⁸. In der Folgezeit sind die Ergebnisse der Nacherhebungen und der Regelerhebungen bis einschließlich 2002 bekannt gegeben worden, welche das weitere Absinken der Mehrwegquote belegen⁹.

⁷ Die große zeitliche Diskrepanz zwischen erstmaliger Unterschreitung der Mehrwegquote im Jahr 1997 und der Pfanderhebung zum 1. Januar 2003 lässt sich auf folgende Umstände zurückführen: Die Mehrweganteile von 1997 wurden im Januar 1999 festgestellt. Die Nacherhebung wurde erst im Januar 2002 abgeschlossen. Seitens der Verpackungsindustrie wurde durch Klagen versucht, die Veröffentlichung der Nacherhebungsergebnisse zu verhindern. Dies blieb erfolglos, doch musste die Veröffentlichung der Nacherhebungsergebnisse nun im Bundestag beschlossen werden, was mit dem notwendigen Vorlauf erst im Juli 2002 möglich war.

⁸ Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Mehrweg statt „Ex und Hopp“ - Fragen und Antworten zum Dosenpfand, Berlin 2002, S. 7.

⁹ Vgl. Bundesanzeiger: Entwicklung der Mehrwegquote – Ergebnisse der Regelerhebungen und der Nacherhebungen, in: Bundesanzeiger Nr. 191 vom 28. Oktober 2004, S. 21713-21714.

Umsetzung der Pfandpflicht

Hinsichtlich der Wahl der von einer Pfandpflicht betroffenen Einweggetränkeverpackungen wurde bei der Umsetzung der Pfandpflicht von den sich aus der Verpackungsverordnung ergebenden Bestimmungen abgewichen. In § 8 Abs. 1 Verpackungsverordnung ist eindeutig bestimmt, dass eine Pfandpflicht für alle Getränkeverpackungen gilt, die keine Mehrwegverpackungen sind. Nach Auffassung der Bundesregierung konnte jedoch bei Getränkekartons von der Umsetzung der Pfandpflicht abgesehen werden, da sie diese aufgrund der Ergebnisse der Ökobilanz für Getränkeverpackungen II des Umweltbundesamtes¹⁰ als ökologisch vorteilhaft ansieht und dies auch in der aktuellen Novellierung der Verpackungsverordnung Berücksichtigung gefunden hat¹¹. Somit gilt die Pfandpflicht seit dem 1. Januar 2003 für Dosen, Einwegglas- und Einwegplastikflaschen in den Getränkebereichen Bier, Mineralwasser und Erfrischungsgetränke mit Kohlensäure.

Dabei ist die Aussetzung der Pfandpflicht für Getränkekartons als positiv zu beurteilen, da durch ein derartiges Vorgehen die nicht mehr angemessene pauschale Unterscheidung zwischen ökologisch sinnvollem Mehrweg und ökologisch nachteiligem Einweg aufgegeben wird und nur die ökologisch nachteiligen Getränkeverpackungen durch eine Pfandpflicht belastet werden. Negativ ist hingegen zu werten, dass weiterhin der Verpackungsinhalt ein entscheidendes Abgrenzungskriterium der Pfandpflicht darstellt.

Kein bundeseinheitliches Pfandsystem

Als Ansatzpunkt entlang der Distributionskette wurde bei der Umsetzung in Deutschland die Ausgestaltungsoption eines Mehrphasenpfandes gewählt. Somit ist das Pfand auf allen Distributionsstufen vom Erstvertreiber bis zum Endverkäufer zu erheben. Da der Handel jedoch bis zum Jahresanfang 2003 kein bundeseinheitliches Pfandsystem einrichten konnte, wurde von Seiten des Bundesumweltministeriums eine beschränkte Erfüllung der Verpackungsverordnung bis zum 1. Oktober 2003 geduldet, was zur Folge hat, dass in dieser Übergangszeit eine Pfanderhebung auf

¹⁰ Vgl. Umweltbundesamt: Ökobilanz für Getränkeverpackungen II – Hauptteil – Texte 37/00, Berlin 2000.

¹¹ Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Begründung zu der von der Bundesregierung am 12. Januar 2005 beschlossenen Dritten Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung (2005), S. 6-8; <http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/novelleverbegr.pdf> (Stand: Februar 2005).

¹² Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Bundesumweltminister Jürgen Trittin erzielt Einigung über bundesweites Rücknahmesystem – Pressemitteilung vom 20. Dezember 2002.

den dem Endverkäufer vorgelagerten Vertriebsstufen noch nicht zu erfolgen hat¹². Kritisch einzuwenden ist bei einem Mehrphasenpfand, dass grundsätzlich auf allen betroffenen Distributionsstufen eine Rücknahmee- und Verwertungspflicht besteht, was zur Folge haben kann, dass die gebrauchten Getränkeverpackungen vom Endverkäufer über jede vorgelagerte Distributionsstufe zurückgeführt werden müssten. Dies ist insofern als problematisch einzuschätzen, da mit jedem Transport Umweltbelastungen verbunden sind und es ökonomisch und ökologisch sinnvoller erscheint, die gesammelten Verpackungen direkt vom Einzelhändler über einen beauftragten Entsorger dem Recycling zuzuführen und die Entsorgungskosten entsprechend aufzuteilen. Bezuglich der Bemessungsgrundlage und der Pfandhöhe wurde die Ausgestaltungsoption einer Differenzierung der Pfandhöhe nach dem Füllvolumen der Getränkeverpackung vorgenommen. So ist entsprechend § 8 Abs. 1 Verpackungsverordnung für Getränke bis einschließlich 1,5 Liter ein Pfand von 0,25 Euro und über 1,5 Liter ein Pfand von 0,50 Euro zu erheben.

Die Zusage des Handels und der Getränkeindustrie, zum 1. Oktober 2003 ein bundeseinheitliches Rücknahmesystem aufzubauen, wurde jedoch von einigen großen Handelsunternehmen gebrochen, da diese sich zwischenzeitlich entschieden hatten, unternehmensspezifische Rücknahmesysteme (die so genannten Insellösungen) zu etablieren¹³. Dies resultiert unter anderem daraus, dass aus der Verpackungsverordnung keine Verpflichtung zum Aufbau eines bundeseinheitlichen Rücknahmesystems abgeleitet werden kann und die Verpackungsverordnung offen lässt, auf welche Weise die Vertreiber ihren Verpflichtungen nachkommen.

Ein Spielraum ergibt sich hierbei insbesondere durch die in § 6 Abs. 1 Verpackungsverordnung beschriebene Beschränkung der Rücknahmepflicht auf Verpackungen, die „nach Art, Form und Größe“ den im Sortiment angebotenen Verpackungen entsprechen bzw. zum Sortiment gehören. Diese gesetzliche Regelung ist die Grundlage für die mögliche Implementation der Insellösungen, bei denen die verpflichteten Unternehmen durch die individuelle Gestaltung ihrer Verpackungen bewirken können, dass sie nur Einweggetränkeverpackungen zurücknehmen müssen, die denen entsprechen, die sie selbst vertreiben. So greifen beispielsweise die großen Handelsketten, die zum Oktober 2003 eine unternehmensspezifische Insellösung implementiert haben (z.B. Aldi, Lidl, Plus

¹³ Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Pfandpflicht: „Insellösungen“, Berlin 2003, S. 1 - 3.

etc.), auf individuell gestaltete Flaschentypen zurück, um Verwechslungen zu vermeiden und die Rücknahme auf ihre Produkte beschränken zu können. Neben diesen Insellösungen existieren seit Oktober 2003 ferner handelsübergreifende, bundesweite Rücknahmesysteme, in denen sich unterschiedliche Handelsunternehmen zusammengeschlossen haben (z.B. Lekkerland-Tobaccoland mit dem „P-System“). Im Zuge der im Folgenden betrachteten Novellierung der Verpackungsverordnung wurde beschlossen, diese Insellösungen zu Gunsten eines bundeseinheitlichen Pfandrücknahmesystems abzuschaffen, was nach derzeitigem Kenntnisstand bis zum 1. Mai 2006 erfolgt sein muss. Damit wird zudem europarechtlichen Bedenken des Europäischen Gerichtshofs Rechnung getragen¹⁴.

Novellierung der Verpackungsverordnung

Die bestehenden Schwächen der im Sommer 1998 durch die damalige Bundesumweltministerin Angela Merkel (CDU) novellierten und in dieser Form seit dem 27. August 1998 gültigen Verpackungsverordnung und die intensive öffentliche Diskussion über die Pfandregelung veranlassten den Verordnungsgeber zu einer Überarbeitung der Verpackungsverordnung. Die „Dritte Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung [...]“¹⁵ sieht in dem hier untersuchten Zusammenhang relevante Veränderungen in drei Paragraphen vor, die im Folgenden dargelegt und kritisch gewürdigt werden:

§ 1 Verpackungsverordnung wird dahingehend geändert, dass auf die Mehrwegquote als auslösendes Element der Pfandpflicht verzichtet wird und statt dessen als zu erreichendes abfallwirtschaftliches Ziel aufgenommen wird, dass künftig mindestens 80% der Getränke in Mehrweggetränkeverpackungen sowie ökologisch vorteilhaften Einweggetränkeverpackungen abgefüllt werden sollen. Dies ist in sofern positiv zu bewerten, als dass ökologisch vorteilhafte Einweggetränkeverpackungen nun explizit Erwähnung finden und sie im Zuge dessen Mehrweggetränkeverpackungen grundsätzlich gleichgestellt werden. Kritisch anzumerken bleibt jedoch, dass zwar eine zu erreichende Quote von 80% eingeführt wird, aber weder in

¹⁴ Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Fragen und Antworten zum „Dosenpfand“ (2005), S. 11-12: http://www.bmu.de/files/bilder/allgemein/application/pdf/dosenpfand_faq.pdf (Stand: Februar 2005).

¹⁵ Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Dritte Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung in der von der Bundesregierung am 12. Januar 2005 beschlossenen Fassung (2005): http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/verpackv_entwurf.pdf (Stand: Februar 2005). Sofern nichts anderes genannt ist, beziehen sich alle weiteren Betrachtungen zur Novellierung der Verpackungsverordnung auf diese Quelle.

§ 1 Verpackungsverordnung noch an anderer Stelle in der Verpackungsverordnung Aussagen dazu getroffen werden, wie zu verfahren ist, wenn dieser Anteil nicht erreicht wird. Eine entsprechende Regelung in der Novellierung ist bislang nur dahingehend vorgesehen, dass die Pfandpflicht auch dann bestehen bleibt, wenn der als umweltpolitisches Ziel festgeschriebene Anteil von Mehrweggetränkeverpackungen und ökologisch vorteilhaften Einweggetränkeverpackungen erreicht bzw. überschritten wird. Eine derartige Bestimmung stellt jedoch zumindest eine Verbesserung der Verpackungsverordnung dar, denn somit wird sichergestellt, dass notwendige Investitionen – beispielsweise in ein bundeseinheitliches Pfandrücknahmesystem – nicht möglicherweise binnen weniger Jahre obsolet werden.

In § 3 Verpackungsverordnung wird ergänzend definiert, welche Verpackungen im Sinne der Verpackungsverordnung unter Einweggetränkeverpackungen zu fassen sind. Darüber hinaus wird festgelegt, was im Sinne der Verpackungsverordnung unter ökologisch vorteilhaften Einweggetränkeverpackungen zu verstehen ist und welche Verpackungen folglich von einer Pfandpflicht ausgenommen sind¹⁶. Problematisch ist hierbei, dass zwar die derzeit als ökologisch vorteilhaft bewerteten Einweggetränkeverpackungen explizit genannt werden, jedoch keine rechtssichere Definition gegeben wird, welche Eigenschaften eine Einweggetränkeverpackung zu einer ökologisch vorteilhaften Einweggetränkeverpackung machen, und somit ein Vergleichsmaßstab fehlt, was sich hinsichtlich der Entwicklung neuer und potentiell umweltfreundlicherer Getränkeverpackungen innovationshemmend auswirken kann. Nicht zuletzt da somit die Berücksichtigung einer neuartigen Getränkeverpackung oder einer vormals nicht als ökologisch vorteilhaft eingestuften Getränkeverpackung eine erneute Anpassung beziehungsweise Novellierung der Verpackungsverordnung notwendig macht.

In § 8 Verpackungsverordnung wird nunmehr ausschließlich die Pfanderhebungspflicht für Einweggetränkeverpackungen geregelt. Im Grundsatz ist jetzt eine generelle Pfandpflicht für alle ökologisch nachteiligen Einweggetränkeverpackungen und somit keine Differenzierung zwischen den verschiedenen Getränkesegmenten mehr vorgesehen. Ein derartiger Ansatz ist dem Grunde nach als sehr positiv zu bewerten, da

¹⁶ Dies sind derzeit Getränkekartonverpackungen (Blockpackung, Giebelpackung), Getränke-Polyethylen-Schlauchbeutel-Verpackungen und Folien-Standbodenbeutel.

¹⁷ Vgl. beispielsweise forsa – Gesellschaft für Sozialforschung und statistische Analysen mbH: Meinungen zum Pfand auf Getränkedosen und Einwegflaschen (2003): http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/umfrage_dosenpfand.pdf (Stand: Februar 2005).

er eine notwendige Korrektur der als unverständlich angesehenen¹⁷ und wenig sinnvollen Umsetzung der Pfandpflicht zum 1. Januar 2003 darstellt. Als problematisch erweisen sich jedoch auch in der Novellierung der Verpackungsverordnung vorgesehene Ausnahmen, „einige Getränkebereiche mit spezifischen Besonderheiten“ von der Pfandpflicht generell auszunehmen¹⁸, welche zum Teil verglichen mit der aktuellen Regelung sogar als eine deutliche Verschlechterung anzusehen sind (z.B. in den Getränkebereichen Wein und Spirituosen). Die Pfandpflicht soll folglich nur Anwendung finden auf „nicht ökologisch vorteilhafte Einweggetränkeverpackungen“, die folgende Getränke enthalten:

- Bier (einschließlich alkoholfreies Bier) und Biermischgetränke,
- Mineral-, Quell-, Tafel- und Heilwässer,
- Erfrischungsgetränke mit oder ohne Kohlensäure, Fruchtsäfte, Fruchtsaftgetränke, Gemüsesäfte, Gemüsenektare, Getränke mit einem Mindestanteil von 50% an Milch oder an Erzeugnissen, die aus Milch gewonnen werden, diätetische Getränke im Sinne des § 1 Abs. der Diätverordnung, ausgenommen solche für intensive Muskelanstrengungen, vor allem für Sportler,
- Alkoholhaltige Mischgetränke, die hergestellt wurden unter Verwendung von a) Erzeugnissen, die der Branntweinsteuern unterliegen, oder b) Fermentationsalkohol aus Bier, Wein oder weinähnlichen Erzeugnissen und einen Alkoholgehalt von weniger als 15 Vol. % aufweisen, oder die einen Anteil an Wein oder weinähnlichen Erzeugnissen von unter 50% enthalten.

Zudem wird die Pfandpflicht auf Getränkeverpackungen mit einem Füllvolumen von 0,1 Liter bis einschließlich 3 Liter beschränkt. Die Pfandhöhe wird aus Gründen der Vereinfachung unabhängig von dem Füllvolumen ökologisch nachteiliger Getränkeverpackungen einheitlich auf 0,25 Euro festgelegt.

Fazit

Die bisherige Diskussion und praktische Entwicklung hat gezeigt, dass mit der sich aus der Verpackungsverordnung ergebenden Pfandpflicht ein nicht uneingeschränkt positiv zu bewertendes Instrument eingeführt wurde, wobei die vollzogene Umsetzung der in der Verpackungsverordnung enthaltenen Be-

stimmungen zur Pfandpflicht nicht in Frage zu stellen ist und lediglich die konsequente und notwendige Anwendung geltenden Rechts darstellt. Folglich ist die Pfandpflicht auf einer rechtssicheren Grundlage getätig, so dass derzeit eine Aussetzung der Pfandpflicht und eine umweltpolitische Neuorientierung nicht sinnvoll und nur durch weitreichende gesetzliche Änderungen möglich wäre. Vielmehr gilt es die zukünftige Ausgestaltung der Verpackungsverordnung zu kritisieren, da im Zuge ihrer Novellierung zweifelsohne entscheidende Chancen zur Verbesserung der Verpackungsverordnung und damit zur Förderung ökologisch vorteilhafter Getränkeverpackungen nicht genutzt wurden.

Grundsätzlich sind die sich aus der Verpackungsverordnung ergebenden allgemeinen umweltpolitischen Ziele nicht in Frage zu stellen. Überdenkenswert war jedoch die faktisch seit 1991 in der Verpackungsverordnung rechtlich verankerte Annahme der grundsätzlichen ökologischen Überlegenheit und somit Förderungswürdigkeit von Mehrwegverpackungen gegenüber Einwegverpackungen. Diesem Mangel wird durch die aktuelle Novellierung der Verpackungsverordnung abgeholfen. Dabei geht es nicht darum, die Förderungswürdigkeit von Mehrwegverpackungen zu bestreiten, sondern um eine differenzierte Betrachtung in Form einer Förderung ökologisch vorteilhafter Getränkeverpackungen.

Anpassungsbedarf in der rechtlichen Ausgestaltung der Verpackungsverordnung bestand zudem dahingehend, dass derzeit neben der Verpackungsart auch der Getränkebereich, also der Verpackungsinhalt, ein Abgrenzungskriterium des umweltpolitischen Instrumenteneinsatzes darstellt. Die Novellierung hat diesbezüglich zwar bereits zu einer Verbesserung der Situation geführt, das Gesamtkonzept ist jedoch noch nicht als völlig zufriedenstellend anzusehen. Denn auch nach der Novellierung ist der Verpackungsinhalt und nicht die Art der Verpackung für eine Befandung ausschlaggebend. Dies beeinträchtigt die intendierte Lenkungswirkung der Pfandpflicht und führt darüber hinaus sehr wahrscheinlich weiterhin zu einer Intransparenz für den Verbraucher. Zu kritisieren ist an den Änderungen der Verpackungsverordnung vor allem, dass auch künftig faktisch eine Vielzahl alkoholischer Getränke von einer Pfandpflicht befreit werden soll. Diese Regelung stellt eine Verschlechterung gegenüber der aktuellen Verpackungsverordnung dar, in der Wein nicht von einer Pfandpflicht ausgenommen ist und eine Pfandpflicht für Wein bislang nur durch vermeintliche statistische Fehlertoleranzen nicht eingeführt wurde. Besonders brisant erscheint ein derar-

¹⁸ Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Begründung zu der von der Bundesregierung am 12. Januar 2005 beschlossenen Dritten Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung (2005), S. 8-9: <http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/novelleverbegr.pdf> (Stand: Februar 2005).

tiges Vorgehen, da die entsprechende Mehrwegquote im Bereich Wein ebenfalls seit 1997 kontinuierlich unterschritten wurde (siehe Tabelle), die aktuellsten Daten der Nacherhebungen und der Regelerhebungen diese Entwicklung bestätigt haben und eine Einführung der Pfandpflicht für Wein nicht länger hätte aufgeschoben werden können. Begründet werden die dargestellten Ausnahmeregelungen für Einweggetränkeverpackungen, in denen Wein und Spirituosen abgeführt sind, nun seitens des Bundesumweltministeriums hauptsächlich durch strukturelle Besonderheiten des Marktes, die eine entsprechende ökologische Lenkungswirkung der Pfandpflicht nicht erwarten lassen, da Mehrwegalternativen nicht bzw. lediglich regional und sektorale begrenzt existieren oder die Abfüllung in ökologisch vorteilhafte Einweggetränkeverpackungen nicht möglich oder unvorteilhaft erscheint¹⁹. Diese Begründung ist unbefriedigend, denn es erscheint nicht nachvollziehbar, worin verglichen mit den von einer Pfandpflicht betroffenen Getränkebereichen derart gravierende Besonderheiten bestehen und wie daraus ein Abweichen von einer einheitlichen Pfandpflicht auf alle als ökologisch nachteilig bewerteten Einweggetränkeverpackungen hergeleitet werden kann.

Littering unberücksichtigt

Zudem ist zu kritisieren, dass die durch eine Pfandpflicht induzierte Vermeidung des Littering hinsichtlich ihrer positiven ökologischen Auswirkungen bei der Begründung der Ausnahmen von einer Pfandpflicht keinerlei Berücksichtigung findet. Doch gerade hinsichtlich des Littering sind keine Unterschiede zwischen verschiedenen Getränkeverpackungen zu erkennen, was es umso unverständlich erscheinen lässt, dass im Rahmen der Novellierung der Verpackungsverordnung nicht die Möglichkeiten geschaffen wurden, dass die Pfandpflicht diese positiven Wirkungen in allen ökologisch problematischen Bereichen entfalten kann.

Des Weiteren wäre eine Konzeption erforderlich gewesen, wie zu verfahren ist, wenn durch die Pfandpflicht keine langfristige und nachhaltige Erhöhung und Stabilisierung des Anteils ökologisch vorteilhafter

Getränkeverpackungen erreicht wird. Eine mögliche Option bestünde darin, den entsprechenden Anteil ökologisch vorteilhafter Getränkeverpackungen jährlich im Bundesanzeiger zu veröffentlichen und einen zu erreichenden Anteil von beispielsweise mindestens 85% in der Verpackungsverordnung festzulegen²⁰.

Verpackungssonderabgabe

Sofern die Pfandpflicht diese Quotenvorgabe erfüllt, sind keine Sanktionen notwendig. Stellt sich eine entsprechende Lenkungswirkung nicht ein, ist zu diskutieren, zusätzlich zu der bestehenden Pfandpflicht eine Verpackungssonderabgabe für ökologisch nachteilige Getränkeverpackungen einzuführen. Durch diese Instrumentenkombination bestünde die Möglichkeit, die spezifischen Vorteile sowohl der Pfandpflicht (hohe Rücklaufquote, sortenreine Verwertung, Eindämmung des Littering) als auch der Verpackungssonderabgabe (relativ geringer Umsetzungsaufwand, höhere Lenkungswirkung durch unmittelbaren Preiseffekt, zweckgebundene Verwendung) zu nutzen und somit durch das Zusammenwirken zweier verschiedenartiger Instrumente ein in der Summe besseres Ergebnis zu erzielen als durch den isolierten Einsatz nur eines Instrumentes. Dabei würde die Pfandpflicht zur Sicherung einer hohen Rücklaufquote bestehen bleiben. Die Verpackungssonderabgabe könnte durch die selektive Verteuerung ökologisch nachteiliger Getränkeverpackungen und die davon ausgehenden Substitutionsanreize zu einer Förderung ökologisch vorteilhafter Getränkeverpackungen beitragen. Das entstehende Abgabenaufkommen sollte dann beispielsweise im Rahmen der Informationspolitik zur Steigerung des Umweltbewusstseins, zur Finanzierung weitergehender Ökobilanzen oder zur Beseitigung der Littering-Folgen eingesetzt werden. Ob die politische Durchsetzbarkeit einer Abgabe im Zuge eines derartigen Vorgehens erhöht werden könnte, da das Abgabenaufkommen zweckgebunden für ökologische Belange eingesetzt wird und die Verpackungssonderabgabe erst Anwendung findet, wenn die bestehende Pfandpflicht sich als nicht wirkungsvoll erwiesen hat, ist derzeit jedoch sehr schwer abzuschätzen.

Es muss somit abschließend konstatiert werden, dass die Hoffnung, durch eine Novellierung letztlich doch noch eine sowohl ökologisch, als auch ökonomisch verbesserte Verpackungsverordnung in Deutschland zu implementieren, welche zudem das Potential besitzt langfristig auch als ein Vorbild für eine europaweite Pfandpflicht für Einweggetränkeverpackungen zu fungieren, nur in Teilen erfüllt wurde.

¹⁹ Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Begründung zu der von der Bundesregierung am 12. Januar 2005 beschlossenen Dritten Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung (2005), S. 12 - 14: <http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/novelleverpbegr.pdf> (Stand: Februar 2005).

²⁰ Die entsprechende Quote ökologisch vorteilhafter Getränkeverpackungen betrug im Jahr 2000 rund 75% und 1991 rund 80%. Somit erscheint die vorgeschlagene Quote von 80% als relativ niedrig, da sie als Ziel den Status quo des Jahres 1991 vorgibt, was keinen signifikanten Fortschritt bedeutet. Ein Anteil ökologisch vorteilhafter Getränkeverpackungen von beispielsweise 85% erscheint daher einerseits mit einem größeren Anreiz verbunden, stellt aber gleichzeitig noch ein realistisches Ziel dar.