

**Verein zur Bekämpfung  
und Verminderung  
von Einwegverpackungen e.V.**

Humboldtstraße 7  
4000 Düsseldorf 1  
Telefon (0211) 683938  
Telefax (0211) 683602  
Bank: Deutsche Bank AG, Düsseldorf  
Konto-Nr. 66/24043 (BLZ 30070010)  
Postgiro: Köln 220216-507 (BLZ 37010050)

18. Januar 1991



**Entwurf einer Verpackungsverordnung**

Sehr geehrter Herr Ministerpräsident,

die Vorlage des Bundesumweltministers hierzu vom 06.11.1990 wurde durch das Kabinett am 14.11.1990 genehmigt.

Die Beratungen der Vorlage im Bundesrat sind für den Monat Februar 1991 vorgesehen; die Zustimmung des Bundesrates ist erforderlich.

Nicht nur wir, sondern weite Kreise der von der Verordnung betroffenen Wirtschaft sowie die mitgliederstarken Verbraucherverbände erwarten vom Bundesrat, daß er seine Zustimmung zum Verordnungsentwurf von entscheidenden Verbesserungen bzw. Klarstellungen im Verordnungstext abhängig macht.

Wir wollen nachstehend die im Hinblick auf das abfallpolitisch wünschenswerte Ziel der Abfallvermeidung bestehenden Schwachpunkte des Entwurfes aufzeigen und zu deren Behebung einen praktikablen und effizienten Verbesserungsvorschlag unterbreiten.

**Vorbemerkung:**

Nicht nur der Sachverständigenrat für Umweltfragen mit seinem Sondergutachten "Abfallwirtschaft" kritisiert den Entwurf sondern auch der weitaus überwiegende Teil der deutschen Getränkewirtschaft (z.B. Bundesverband mittelständischer Privatbrauereien, Bayerischer Brauerbund, Verband Rheinisch-Westfälischer Brauereien, Bundesverband des Deutschen Bier- und Getränkefachgroßhandels, Bundesverband des Deutschen Getrankeeinzelhandels, - in wesentlichen Punkten - VDM, Verband Deutscher Mineralbrunnen) sowie der BUND für Umwelt und Naturschutz und schließlich die AGV - Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher.

Dringender Handlungsbedarf für den Bundesrat, zumindest dem Schwerpunkt der Kritik abzuhelfen, ist demgemäß angezeigt.

Unsere Bedenken dagegen, daß die Verordnung die umweltpolitische Zielsetzung - Reduzierung des Verpackungsabfalls - erreichen kann, konzentrieren sich auf den Bereich, welcher als einziger über eine bewährte abfallvermeidende Alternative verfügt, nämlich den Bereich der Getränkeverpackungen mit einem (noch) funktionierenden Mehrwegsystem.

Für diesen Bereich besteht der Haupteinwand gegen die Suspensionsklausel des § 9 Abs. 1, wonach die Verordnung dort keine Anwendung finden soll, wo ein sogenanntes "duales Entsorgungssystem" eingerichtet ist.

Die Öffnung des "dualen Systems" auch für Getränke - (Einweg-)Verpackungen bewirkt geradezu das Gegenteil der abfallpolitischen Zielsetzung einer Reduzierung des Verpackungsabfalls.

**Die entscheidenden Schwachpunkte des Entwurfs liegen in folgenden Überlegungen:**

1. Durch die Öffnung des "dualen Systems" auch für die (Einweg-)Verpackungen der Massenge Getränke wird kein Verpackungsabfall vermieden; vielmehr wird hierdurch die Voraussetzung für eine verstärkte Verpackungsproduktion geschaffen.

Der Verbraucher wird nämlich in vermehrtem Umfang Einwegverpackungen bevorzugen, da er im "dualen System" kein Pfand aufwenden muß und sich der Verpackung nach Gebrauch auf bequeme Weise in der - für ihn angeblich kostenlosen - "dualen Tonne" entledigen kann. Er wird zu diesem abfallpolitisch unerwünschten Verhalten geradezu angeregt, da alle Einwegverpackungen durch einen grünen Punkt gekennzeichnet werden sollen. Der grüne Punkt aber signalisiert Umweltfreundlichkeit. Dem Verbraucher soll also suggeriert werden, er verhalte sich umweltbewußt, wenn er Einwegverpackungen mit dem grünen Punkt kauft.

**Konsequenz:** Sollte das "duale System" auch für die (Einweg-)Verpackungen der Massenge Getränke geöffnet werden, so wird sich die Abfallmenge dieser Verpackungen nicht vermindern sondern signifikant vermehren.

**Anmerkung:** Allein die Ankündigung im Verordnungsentwurf, wonach das "duale System" auch für (Einweg-)Verpackungen der Massenge Getränke geöffnet werden soll, hat bewirkt, daß in den letzten Monaten der Einweganteil geradezu rasant angestiegen ist: Ausweislich der jüngsten Nielsen-Erhebung ist der Einweganteil z.B. bei Bier in den ersten neun Monaten 1990 um 1 % auf 19,2 % und in den beiden Monaten Oktober und November 1990 sogar um weitere 0,5 % auf

19,7 % angestiegen, während die durchschnittliche Steigerungsrate in den vergangenen 10 Jahren bei nicht mehr als 0,5 % pro Jahr lag. Dies bedeutet, daß die für die beiden letzten Monate festgestellte Steigerungsrate **das Sechsfache der durchschnittlichen Steigerungsrate** ausmacht.

- Anlage -

2. Der Entwurf läßt eine Reihe von **rechtlichen Fragen ungeklärt**, welchen eine entscheidende Bedeutung für die Umsetzung der Verordnung in der Praxis zukommt, z.B.:

- a) Wer ist zuständige Behörde im Sinne von § 9, Abs. 1?
- b) Welche Rechtsnatur hat die Feststellung dieser zuständigen Behörde, daß ein "duals System" eingerichtet ist?
- c) Wie ist die nach § 9 Abs. 3 Satz 4 vorgesehene Verfahrensweise verwaltungsrechtlich zu qualifizieren?
- d) Kann die Einschränkung oder Aufhebung eines öffentlich-rechtlich zugelassenen "dualen Systems" ohne entsprechenden Verwaltungsakt erfolgen?
- e) Falls nein, sind dann nicht jahrelange Verwaltungsgerichtsverfahren vorprogrammiert, bevor Einwegverpackungen bei sinkenden Mehrweganteilen bepfandet werden können?

3. **Der Zeitpunkt des Inkrafttretens ist zu spät gewählt.**

Dieser Zeitpunkt spielt jedoch angesichts rapide wachsender Einweganteile im Bereich der Massenge-tränke abfallpolitisch die entscheidende Rolle.

Gemäß § 13 soll die Bepfandungs- und Rücknahmepflicht für Einwegverpackungen erst zum 01.01.1993 in Kraft treten. Ist bis zu diesem Zeitpunkt ein "duales System" eingerichtet, so soll die Bepfandungs- und Rücknahmepflicht nur dann eingreifen, wenn der (gesamte) Mehrweganteil unter 72 % gesunken ist. Für diesen Nachweis bedarf es eines schwerfälligen und damit unpraktikablen Verfahrens nach § 9 Abs. 3: Das Verfahren erfordert mindestens einen Aufwand von 3 mal 6 Monaten, wegen der aufwendigen Ermittlungsverfahren jedoch mit Sicherheit einen wesentlich längeren Zeitraum.

**Dies bedeutet, daß die Pfand- und Rücknahmepflicht für Einwegverpackungen frühestens im Laufe des Jahres 1995 in Kraft treten kann.**

**4. Das späte Inkrafttreten der Verpackungsverordnung macht die Bundesregierung unglaubwürdig:**

Die am 26.04.1989 im Bundesanzeiger veröffentlichten **Zielfestlegungen** zur Vermeidung, Verringerung und Verwertung von Abfällen aus Verpackungen für Getränke sehen nämlich z.B. die Bepfandungs- und Rücknahmepflicht für diese Verpackungen ausdrücklich vor, wenn Bier und Mineralwasser nicht zu 90 %, CO<sub>2</sub>-haltige Erfrischungsgetränke zu 80 %, CO<sub>2</sub>-freie Erfrischungsgetränke zu 30 %, Fruchtsäfte zu 35 % und Wein zu 50 % in Mehrwegflaschen abgefüllt werden.

Da außer für Mineralwasser bereits heute unwiderruflich feststeht, daß diese Zielvorgaben nicht erreicht werden, müßte nach dem erklärten Willen der Bundesregierung die Pfand- und Rücknahmepflicht für die Einwegverpackungen dieser Getränkesegmente **spätestens am 01. Juli 1991 verordnet werden.**

Die Verpackungsverordnung sieht jedoch diese Maßnahmen frühestens für den 01.01.1993 - wegen der aufgezeigten Erfassungsproblematik für den Gesamt-Mehrweganteil sogar erst für Mitte 1995 vor.

Diesen rechtsdogmatischen Widerspruch zwischen den verbindlich verkündeten Rechtsfolgen für den Fall des Nichterreichens der Zielvorgaben einerseits und dem Inkrafttreten der Verpackungsverordnung andererseits vermag die Bundesregierung nicht zu begründen. Sie wird sich auf die massive Kritik auch der Opposition einstellen müssen.

#### **VERBESSERUNGSVORSCHLAG:**

**§ 9 Befreiung von Rücknahme- und Pfandpflichten -  
Schutz der Mehrwegsyste~~m~~e**  
wird wie folgt geändert:

(2) für Getränkeverpackungen für Bier, Mineralwasser, Quellwasser, Tafelwässer, Trinkwässer und Heilwässer, Erfrischungsgetränke mit oder ohne Kohlensäure gilt die Freistellung nach Abs. 1 nicht.

Für Getränkeverpackungen für Fruchtsäfte, Fruchtnektare und Gemüsesäfte gilt die Freistellung nach Abs. 1 nur so lange, wie der Anteil für Mehrwegverpackungen dieser Getränke im Geltungsbereich des Abfallgesetzes nicht unter 35 % sinkt, für Wein (ausgenommen Perl-, Schaum-, Wermut- und Dessertwein) nicht unter 50 % sinkt; bei Mehrwegverpackungen für pasteurisierte Konsummilch beträgt der entsprechende Anteil 17 %.

(3) Die Bundesregierung gibt die nach Abs. 2 Satz 2 erheblichen Mehrwegverpackungsanteile jeweils bis zum 30. Juni jeden Jahres im Bundesanzeiger bekannt. Ist danach der Anteil der Mehrwegverpackungen unter die in Abs. 2 Satz 2 genannten vom Hundert-Sätze gesunken, so findet § 7 vom ersten Tage des auf die Bekanntmachung folgenden 6. Kalendermonats Anwendung.

### § 13 Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am 01. Dezember 1991 in Kraft, mit Ausnahme des § 6 Abs. 3 und des Anhangs zu § 6 Abs. 3 sowie des § 10, welche am Tage nach der Verkündung dieser Verordnung in Kraft treten.

#### **Begründung:**

Auf diese Weise wird die abfallpolitische Zielsetzung der Verordnung nach **Abfallvermeidung** am ehesten verwirklicht:

§ 9 Abs. 2 Satz 1 schließt die Einwegverpackungen für Massenge Getränke vom "dualen System" aus.

Vom 01.12.1991 würden diese Verpackungen vom Handel zu bepfanden und zurückzunehmen sein.

Diese Regelung für die Einwegverpackungen der Massenge Getränke ist für alle Beteiligten, insbesondere auch für den Lebensmitteleinzelhandel, ohne weiteres akzeptabel. Da für diese Massenge Getränke das Mehrwegsystem noch relativ intakt ist, nimmt der Einzelhandel für diese Getränkesegmente bereits jetzt den weitaus größten Teil der Verpackungen in Form von Mehrwegflaschen zurück, nämlich bei Wasser 90 %, Bier 80 % und Erfrischungsgetränke etwa 70 %.

Die restlichen vom - Hundert-Sätze in Form von Einwegverpackungen (Dosen, Einwegflaschen und Kartons) kann der Einzelhandel zusätzlich zurücknehmen - **bei Kunststoffflaschen ist er bereits dazu verpflichtet** -, dies jedenfalls unter der Prämisse, daß die zurückgenommenen Verpackungen bei ihm über das "duale System" entsorgt

werden. Diese Entsorgungsform bietet sich mit Rücksicht auf die Entsorgung der Verkaufsverpackungen (§ 6) an, welche ebenfalls über das "duale System" erfolgt.

Die Rücknahme dieser Getränkeverpackungen im Einzelhandel hätte überdies den Vorteil, daß sie dann - sauber getrennt nach den unterschiedlichen Materialien (wie Weißblech, Aluminium, Glas, Kartonpappe, PVC, PET) - an maximal 200.000 Sammelpunkten entsorgt werden könnten, anstelle der Entsorgung in 35 Mio. einzelnen Haushaltungen, wobei der Verpackungsmüll dort auch noch vermischt und damit für eine ökonomische Verwertung ungeeignet wäre.

Neben der Entsorgung über das "duale System" ist auch die Entsorgung über die Lieferanten denkbar, soweit geeignete Umverpackungen zur Aufnahme der Einwegverpackungen zur Verfügung stehen.

**Notabene:** Würden die Einwegverpackungen für Massenge tränke in das "duale System" einbezogen, und würde damit der Vertrieb dieser Verpackungen mittels eines grünen Punktes auch noch gefördert, so würde damit das (noch) funktionierende Mehrwegsystem zunächst reduziert und anschließend total zusammenbrechen; nach den zutreffenden Feststellungen des Umweltministeriums erspart das Mehrwegsystem aber jährlich ca. 20 Mio. m<sup>3</sup> Verpackungsabfall. Diese gewaltige Menge (die Hälfte des gesamten Hausmülls nach Volumen gerechnet) würde dann nicht mehr erspart, sondern wäre "dual" zu entsorgen.

Hinsichtlich der in Abs. 2 Satz 2 aufgeführten Getränkeverpackungen bleibt vorgesehen, daß diese durch das "duale System" entsorgt werden, solange die nach den Zielvorgaben für diese Getränkesegmente festgeschriebenen Mehrweganteile nicht unterschritten werden.

Das in Abs. 3 festgelegte Ermittlungsverfahren für den nach Abs. 2 Satz 2 jeweils erheblichen Mehrweganteil ist verkürzt und praktikabel gestaltet worden.

Die in § 13 getroffenen Regelungen zum Inkrafttreten der Verordnung sind entsprechend abzuändern, damit jedenfalls für die Einwegverpackungen der Massenge Getränke die in den Zielvorgaben angekündigten Maßnahmen, also die Befandungs- und Rücknahmepflicht des Einzelhandels, unverzüglich - jedoch mit einer ausreichenden Karenzzeit für den Einzelhandel - greifen können.

Eine Kopie dieses Schreibens haben wir Ihrem Umweltminister zugeleitet.

Mit freundlichen Grüßen

VEREIN  
ZUR BEKÄMPFUNG UND  
VERMINDERUNG  
VON EINWEGVERPACKUNGEN E.V.



(Graffmann)

**Einweganteil bei Bier im Lebensmitteleinzelhandel  
und in Getränkeabholmärkten**

**ohne Aldi, Kioske und Tankstellen**

**Entwicklung von 1982 bis 1990 in %**

Nielsen - Gebiete	1982	1988	1989	bis Sept. 1990	bis Nov. 90
I Norddeutschland	23,8	29,7	30,4	31,1	
II Nordrhein-Westfalen	7,3	10,6	10,8	11,5	
II a Deutschland Mitte	12,8	16,6	18,5	20,5	
II b Baden-Württemberg	14,0	15,5	16,1	16,2	
V Bayern	6,5	8,8	9,5	10,4	
V Berlin (West)	49,9	52,8	54,5	58,4	
Bundesrepublik Deutschland	13,8	17,3	18,2	19,2	19,7

Quelle: AC Nielsen, Marketing Research, Frankfurt

BB / 7.11.90