

**Bericht der staatlichen Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung,  
Energie und Landwirtschaft vom 21. Februar 2019****Trend zu immer mehr Einweggetränkeverpackungen stoppen -  
Das Mehrwegsystem stärken****A. Problem:**

Die Fraktion DIE LINKE hat folgenden Antrag an die Bürgerschaft (Landtag) gestellt (Drucksache 19/1866):

„Das deutsche Verpackungssystem für Getränke ist für Verbraucherinnen/Verbraucher nicht immer nachvollziehbar: Es gibt Einweg- und Mehrwegprodukte aus Glas und Plastik. Auf einigen Flaschen ist gar kein Pfand, auf anderen 8 Cent, 15 Cent oder 25 Cent. Beispielsweise ist eine Flasche Wasser pfandpflichtig, Fruchtsaft, Wein und Spirituosen hingegen nicht.

Vor 15 Jahren wurde das sogenannte Dosenpfand beschlossen, was einen Teil der Einwegverpackungen in das Pfandsystem integriert hat. Pfand bedeutet seitdem nicht mehr, dass es sich um Mehrwegverpackungen handelt, viele Pfandverpackungen werden nach einmaligem Gebrauch eingeschmolzen. Der Anteil von Alu-Dosen ging daraufhin insbesondere bei Bier kurzfristig zurück, nahm zuletzt aber wieder erheblich zu.

Die Mehrwegquote sinkt seit Jahren, weil sich große Discounter und Hersteller wie Coca Cola aus dem System zurückziehen: Der Anteil von Mehrwegflaschen liegt aktuell nur noch bei rund 43 Prozent, 2003 waren es noch 66 Prozent. Laut Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung werden jährlich über 17 Milliarden Einwegflaschen verbraucht, was einem pro Kopf-Verbrauch von 200 Einwegflaschen entspricht. Als Grund für diese Entwicklung nennt das Consulting - Unternehmen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsförderung (DIW) Berlin: „Einwegverpackungen sind typischerweise die kosteneffiziente Lösung. Einsparungen fallen besonders beim Transport ins Gewicht. Zudem entfällt die kostenintensive Leergut-Sortierung“.

Im neuen Verpackungsgesetz wird zum 1. Januar 2019 geregelt, dass die Mehrwegquote in den nächsten Jahren auf 70 Prozent steigen soll, allerdings fehlt es an wirksamen Maßnahmen, mit denen die Hersteller und Discounter an diese Zielvorgabe gebunden werden. Hinzu kommt, dass für die Verbraucherinnen/Verbraucher bislang nicht klar erkennbar ist, welche Plastikflasche ein Mehrwegprodukt und welche ein Einwegprodukt ist. Dieses Problem soll mit dem neuen Verpackungsgesetz gelöst werden.

Mehrwegprodukte haben diverse Vorteile: Ihre Logistikketten sind in der Regel kürzer, sie erzeugen während ihrer Nutzungsdauer erheblich weniger Co<sub>2</sub> (weil Einwegprodukte jedes Mal geschreddert und geschmolzen werden müssen, während Mehrwegflaschen im Schnitt vierzig Mal wiederverwendet werden). Mehrwegflaschen kommen insbesondere bei mittelständischen Getränkeherstellern und Brauereien zum Einsatz, und sie

erhalten im Gegensatz zur stark wachsenden Einwegsparte mehr Arbeitsplätze: Die Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG) geht davon aus, dass mit dem schrittweisen Ausstieg aus dem Mehrwegsystem allein bei Coca Cola Deutschland 4 000 Arbeitsplätze abgebaut worden sind, darunter auch 319 Arbeitsplätze in der Abfüllanlage in Bremen-Hemelingen.

Um das gesetzlich verankerte Ziel von 70 Prozent Mehrweg zu erreichen, sind deshalb zwei Maßnahmen notwendig: Ein Abbau der Ausnahmen und eine sogenannte Lenkungsabgabe auf Einwegprodukte, die den Trend zu immer mehr Einweg, den große Discounter und Hersteller wie Coca Cola eingeschlagen haben, mit angemessenen Kosten belegt. So hätten sowohl die Hersteller als auch die Verbraucherinnen/Verbraucher starke Anreize, das ökologisch und arbeitsmarktpolitisch sinnvollere Mehrwegsystem zu stärken.

Die Bürgerschaft (Landtag) möge beschließen:

Der Senat wird aufgefordert, im Bundesrat eine Nachbesserung des Gesetzes über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die hochwertige Verwertung von Verpackungen mit dem Ziel zu beantragen, die Ausnahmen für pfandfreie Getränkeverpackungen weiter zu reduzieren und eine Lenkungsabgabe – zusätzlich zum Einwegpfand – auf Einwegprodukte in Höhe von 20 Cent einzuführen.“

Die Bürgerschaft (Landtag) hat in ihrer Sitzung am 7. November 2018 diesen Antrag zur Beratung und Berichterstattung an die staatliche Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung, Energie und Landwirtschaft überwiesen.

Die staatliche Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung, Energie und Landwirtschaft hat in ihrer Sitzung am 21. Februar 2019 den Antrag beraten und gibt folgenden Bericht ab:

## **B. Sachdarstellung**

Die Fraktion DIE LINKE fordert den Senat auf, im Bundesrat Nachbesserungen des Verpackungsgesetzes einzufordern mit dem Ziel, Ausnahmen für pfandfreie Getränkeverpackungen weiter zu reduzieren und über eine Lenkungsabgabe von 20 Cent auf Einweggetränkeverpackungen den Mehrweganteil zu erhöhen.

Die Forderung der Fraktion DIE LINKE ist grundsätzlich zu begrüßen. Ihre Argumente, wonach Mehrwegverpackungen der ökologisch bessere Weg sind, der Mehrweganteil bei Getränken seit Jahren rückläufig ist, Einweggetränkeverpackungen kostengünstiger sind, viele bepfandete Flaschen eingeschmolzen werden, wirksame Maßnahmen zur Erreichung der Zielvorgaben von 70 Prozent Mehrweg fehlen und die Einweg-Logistik zuungunsten von Arbeitsplätzen ausfällt, sind richtig.

Negative ökologische Folgewirkungen von Produktion, Logistik und Verbrauch schlagen sich mangels ausreichender gesetzlicher Regelungen bisher nicht im Produktpreis nieder.

So haben die Zentralisierung und Automatisierung der Abfüllbetriebe sowie niedrige Transportkosten zur Verwendung der leichten Einwegflaschen und dem Abbau von Arbeitsplätzen geführt, ohne dass die damit einhergehenden Umweltbelastungen eingepreist worden sind. Die kostenintensive Leergut-Sortierung, die im Antrag zitiert wird, ist mittlerweile ein hoch automatisierter Standard mit Automaten in jedem Supermarkt. Sie wird allerdings insbesondere hinsichtlich des Platzbedarfs sehr aufwendig, weil Getränkeabfüller auf ein eigenes Flaschendesign setzen anstatt standardisierte Pool-Flaschen zu nutzen.

Allerdings hat die technische Entwicklung auch dazu geführt, dass die im Getränkebereich verwendeten PET-Flaschen mittlerweile in sehr hohem

Maße recycelt werden und viele Flaschen zumindest teilweise aus Recycling-PET bestehen. Bei hohen Transportentfernungen können diese leichten Flaschen ökologische Vorteile ausspielen. Ein Teil dieser Vorteile wird allerdings in letzter Zeit von einigen Abfüllern durch nicht mehr recyclingfähige Einfärbungen und Verbunde zunichtegemacht.

Die unterschiedlichen Pfandhöhen sind gesetzlich bedingt. 25 Cent sind nur auf die Einwegflaschen und -Dosen zu zahlen, die den Regelungen des VerpackG unterliegen. Es ist jedoch ein Mindestbetrag. Hersteller beziehungsweise Vertreiber könnten daher auch höhere Pfandbeträge erheben, was in der Praxis jedoch in der Regel nicht umgesetzt wird. Die Pfandpflicht ist grundsätzlich unabhängig vom Abgabeort. Wird eine Einweggetränkflasche ohne Pfand verkauft, handelt es sich um eine Ordnungswidrigkeit.

Zur Realisierung der umfassenden Pfanderstattungspflicht innerhalb der Getränkewirtschaft wurde im Jahr 2005 auf Initiative des deutschen Handels und der Getränkeindustrie die DPG Deutsche Pfandsystem GmbH gegründet. Die DPG stellt den rechtlichen und organisatorischen Rahmen für den Pfandausgleich (Pfand-Clearing) zwischen den am System teilnehmenden Unternehmen bereit. Hierzu hat die DPG Standards für ein einheitliches Kennzeichnungsverfahren entwickelt, das eine automatisierte Rücknahme pfandpflichtiger Einweggetränkeverpackungen ermöglicht.

Mehrwegflaschen unterliegen diesen Bestimmungen nicht, hier kann jeder Abfüller einen eigenen Wert festlegen. Es gibt regional und abfüllerspezifisch neben den genannten acht und 15 Cent weitere Beträge. Mehrwegflaschen aus Glas werden vor allem für Bier, Saft und Wasser eingesetzt, PET-Mehrwegflaschen werden insbesondere für Wasser und Erfrischungsgetränke genutzt.

In den meisten Fällen ist die Abhängigkeit der Pfandpflicht vom Inhalt der Verpackung nicht nachvollziehbar. Verständlich ist dies zum Beispiel bei Sektflaschen, bei denen aufgrund des hohen Innendrucks nur bei neuen Flaschen die Garantie übernommen wird, dass sie nicht platzen, bei sehr kleinen Flaschen (nach VerpackG bei weniger als 100 ml Inhalt), oder bei Spirituosen mit ihrer sehr großen Vielfalt an in- und ausländischen Flaschenformen. Für solche Glasflaschen stehen über die bundesweite Glaserfassung gute und einfache Rücknahmesysteme zur Verfügung. Das Altglas ist ein wertvoller Rohstoff, die Recyclingquote hierfür liegt nach Angaben des UBA seit Jahren über 85 Prozent.

Warum aber für Wein, weinähnliche Getränke, wie Apfelwein und Fruchtsäfte und –Nektare trotz vielfacher Forderungen der Länder kein Pfandsystem eingeführt werden muss, ist nur schwer nachvollziehbar. Immerhin ist seit dem 1. Januar 2019 mit Inkrafttreten des VerpackG die Pfandpflicht bei Einweggetränkeverpackungen auf Frucht- und Gemüseektare mit Kohlensäure und auf Mischgetränke mit einem Anteil an Milcherzeugnissen, insbesondere Molke, von mindestens 50 Prozent erweitert worden. An den Verkaufsregalen ist nun auf „Einweg“ beziehungsweise „Mehrweg“ hinzuweisen, nicht jedoch, wie von den Ländern einhellig gefordert, direkt auf der Flasche.

Die in § 1 VerpackG genannte Mehrwegquote von 70 Prozent ist eine rechtlich unverbindliche Zielvorgabe. Zu deren Umsetzung müsste die Bundesregierung konkrete Regelungen erlassen, wobei die bloße Pfandpflicht, wie die Entwicklung der Vergangenheit gezeigt hat, nicht ausreichend ist. Verbindliche Mehrwegvorgaben greifen jedoch erheblich in den freien Markt ein und dürften auf entsprechenden Widerstand stoßen.

Eine andere konkrete Möglichkeit zum Gegensteuern wäre, eine zusätzliche Lenkungsabgabe einzuführen. Damit würden die Preise für Einweggetränkeverpackungen erhöht mit dem Ziel, sie gegenüber den in der in

der Regel etwas teureren Mehrweggetränkeverpackungen wettbewerbsfähiger zu machen. Die Einnahmen aus dieser Abgabe müssten in Projekte fließen, die Mehrwegsysteme fördern oder Getränke auf anderem Weg zugänglich machen, zum Beispiel Trinkwasser über öffentliche Brunnen zur Verfügung zu stellen. Diesbezügliche Vorschläge, die im Rahmen der Bund-Länder-Beratungen zum Verpackungsgesetz diskutiert wurden, fanden allerdings keine Mehrheiten. Auch andere Vorschläge Bremens, im Rahmen der Entwicklung des Verpackungsgesetzes, das seit über 25 Jahren unveränderte Einwegpfand von 25 Cent der Entwicklung der Lebenshaltungskosten anzupassen und entsprechend zu erhöhen, fand keine Mehrheiten.

Bei künftigen Novellierungen des Verpackungsgesetzes wird Bremen weiter auf umfassende Pfandlösungen und Abgabenregelungen setzen. Noch immer ist in manchen Fällen das Pfand vom Inhalt einer Getränkeverpackung abhängig, nicht von der Verpackungsart selbst oder ihren ökologischen Vor- und Nachteilen. Spätestens für das Jahr 2022 hat sich die Bundesregierung über die Gesetzesbegründung verpflichtet, die Wirkungen und die Zielerreichung sowie die Höhe des Erfüllungsaufwandes (also spätestens drei Jahre nach Inkrafttreten des VerpackG) zu überprüfen. Dies ist auf einer Bund-Länder-Besprechung unter anderem zum VerpackG Anfang Januar 2019 bekräftigt worden.

Der Bürgerschaftsantrag der Fraktion DIE LINKE, im Bundesrat eine Lenkungsabgabe auf Einweg-Getränkeverpackungen zu beantragen, ist aus den genannten Gründen im Grundsatz inhaltlich zu unterstützen und steht im Einklang mit den bisherigen Forderungen Bremens hierzu. Es wäre ein richtiger Schritt, um mittelfristig zu einer Lösung zu kommen, die den Kauf von Getränken in Mehrwegflaschen fördert. Aktuell gibt es keinen Anlass eines anstehenden Gesetzgebungs- beziehungsweise Verordnungsverfahrens, das eine Lenkungsabgabe auf Länder- oder Bundesebene mehrheitsfähig erscheinen lässt. Deshalb sollte die Entwicklung der Quoten im laufenden Jahr noch abgewartet werden, um weitere Argumente für die Bundesratsinitiative vorbringen zu können. Insofern wird der Senat nach entsprechender Beschlussfassung in der Bürgerschaft (Landtag) nach Ablauf des Jahres 2019 und Informationen über die Quotenentwicklung, die entsprechende Länderinitiative, wie im Antrag gefordert, einbringen.

### **C. Beschlussempfehlung**

Die staatliche Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung, Energie und Landwirtschaft empfiehlt der Bürgerschaft (Landtag), den Antrag der Fraktion DIE LINKE (Drs. 1866) anzunehmen.

Jürgen Pohlmann  
(Vorsitzender)