

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Bettina Hoffmann, Steffi Lemke, Uwe Kekeritz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/7895 –

Globale Plastikkonvention

Vorbemerkung der Fragesteller

Unser Planet erstickt im Plastikmüll. Ob im Eis der Arktis, in den Quellbächen der Hochgebirge oder in den unendlichen Weiten der Ozeane – überall hinterlässt unsere Wegwerfgesellschaft ihre Spuren. Von rund 45 Millionen Tonnen Verpackungsmüll aus Plastik, die jedes Jahr weltweit in die Umwelt gelangen, werden bis zu 13 Millionen Tonnen in die Meere gespült. Landseitige Einträge von Plastik und Mikroplastik über die Flüsse, die Luft, ungesicherte Deponien und durch Küstentourismus gelten als maßgebliche Quellen der globalen Plastikverschmutzung der Meere. Fünf riesige Müllstrudel treiben in den Ozeanen. Doch selbst das ist nur die Spitze des Müllbergs. Nur 1 Prozent des Plastikmülls schwimmt an der Meeresoberfläche.

Die Bekämpfung der Plastikflut ist eine globale Aufgabe, die auf allen politischen Handlungsebenen angegangen werden muss. Die Bundesregierung hat im Rahmen der G7 und G20 bereits Initiativen zur Reduzierung der Plastikverschmutzung von Umwelt und Weltmeeren gestartet, diese sind aber nicht verbindlich und betreffen nur eine kleine Zahl von Staaten. Im Rahmen der 4. Umweltversammlung der Vereinten Nationen vom 11. bis 15. März 2019 könnte nun der Startschuss für eine globale, rechtsverbindliche Plastikkonvention gelegt werden, mit dem Ziel, den Eintrag von Plastik in die Meere mittel- bis langfristig völlig zu unterbinden.

Die von der 3. UN-Umweltversammlung eingesetzte Ad-hoc-Expertenkommission zu Meeresmüll und Mikroplastik hat verschiedene Optionen zur Bekämpfung der Plastikflut erarbeitet, die der kommenden UN-Umweltversammlung zum Beschluss vorgelegt werden. Die Expertenkommission empfiehlt in ihrer Abschlusserklärung explizit auch, die Erarbeitung einer globalen, rechtsverbindlichen Plastikkonvention in Betracht zu ziehen. Zahlreiche Staaten haben im Rahmen der Expertenkommission bereits ihre klare Unterstützung für ein globales Plastikabkommen deutlich gemacht (<https://papersmart.unon.org/resolution/uploads/k1804167.docx>). Aus Sicht der Fragesteller hat die Bundesregierung hierzu bislang noch nicht eindeutig Stellung bezogen, und beschränkt ihre Aktivitäten auf die von ihr angestoßenen G20- und G7-Initiativen.

1. Welche regionalen und globalen Konventionen und Vereinbarungen innerhalb wie außerhalb des Zuständigkeitsbereiches der Vereinten Nationen sind der Bundesregierung bekannt, die auf die Bekämpfung der Plastikvermüllung der Umwelt und der Weltmeere abzielen, und welche maßgeblichen Quellen für die Plastikverschmutzung sind durch diese Konventionen und Vereinbarungen jeweils erfasst (bitte getrennt aufschlüsseln)?

Der Bundesregierung sind im Wesentlichen folgende Konventionen und Vereinbarungen (einschließlich EU-Recht), die zur Bekämpfung der „Plastikvermüllung“ beitragen (können), bekannt:

Land- und seebasierte Quellen:

1. Agenda 2030 mit Ziel für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen (SDG) 14.1 zur Reduzierung der Meeresverschmutzung (2015).
2. G7-Aktionsplan zur Bekämpfung der Meeresvermüllung (2015), G20 Aktionsplan zu Meeresmüll (2017), G7 Ocean Plastics Charter (2018); G7 Innovation Challenge to Address Marine Plastic Litter (2018).
3. UNEA Resolutionen 1/6 Marine plastic debris and microplastics (2014), 2/11 Marine plastic litter and micro-plastics (2016), 3/7 Marine litter and microplastics (2017).
4. Übereinkommen über die biologische Vielfalt (CBD) – Beschluss XIII/10 Addressing impacts of marine debris and anthropogenic underwater noise on marine and coastal biodiversity (2016).
5. Global Programme of Action for the Protection of the Marine Environment from Land-Based Activities (GPA) beim Umweltprogramm der Vereinten Nationen unter anderem mit der Global Partnership on Marine Litter (GPML, seit dem Jahr 2012).
6. Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (UNCLOS, in Kraft seit dem Jahr 1994).
7. Aktionspläne gegen Meeresmüll im Rahmen regionaler Meeresschutz-Übereinkommen, unter anderem das Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantiks (OSPAR, in Kraft seit dem Jahr 1998, Aktionsplan seit dem Jahr 2014), das Übereinkommen über den Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebiets (HELCOM, in Kraft seit dem Jahr 2000, Aktionsplan seit dem Jahr 2015), Regional Plan for the Marine Litter Management in the Mediterranean (2013) im Rahmen des Übereinkommens von Barcelona zum Schutz des Mittelmeers; div. Aktionspläne/Aktionsprogramme im Rahmen des UNEP Regional Seas Programme.
8. Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie der Europäischen Union (2008/56/EG) – (Deskriptor 10).

Seebasierte Quellen:

9. London-Protokoll über die Verhütung der Meeresverschmutzung (in Kraft seit dem Jahr 2007).
10. Internationales Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe (MARPOL) – Anlage V zu Abfallentsorgung (in Kraft seit dem Jahr 1988).

11. EU-Hafenauffang-Richtlinie

Landbasierte Quellen (Vereinbarungen zu Abfall- und Kreislaufwirtschaft, Ressourceneffizienz, nachhaltiger Produktion und Konsum, Chemikalienmanagement).

12. Agenda 2030 mit SDGs 11.6 zu Abfallwirtschaft in nachhaltigen Städten, 12.4 zu Chemikalien- und Abfallmanagement, 12.5 zu Abfallvermeidung und Recycling.

13. Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung (in Kraft seit dem Jahr 1992).

14. Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe (in Kraft seit dem Jahr 2014).

15. UNEP/UNEA-Resolutionen GC-24/5 und 25/8 zu Abfall, GC-26/3 und 27/12 sowie UNEA 1/5 (2014) und 2/7 (2016) zu Chemikalien und Abfall sowie, UNEA 2/8 zu Sustainable Consumption and Production (2016).

16. G7-Allianz für Ressourceneffizienz (2015), G20 Dialog zu Ressourceneffizienz (2017).

17. EU-Recht, unter anderem Abfallrahmenrichtlinie (2008/98/EG), Verpackungsrichtlinie (94/62/EG), Verordnung zur Registrierung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH) (1907/2006) der Europäischen Union.

2. Haben die in der Antwort zu Frage 1 genannten Konventionen und Vereinbarungen nach Kenntnis der Bundesregierung dazu beigetragen, die Verschmutzung der Umwelt mit Plastik und den Eintrag von Plastik über die verschiedensten Quellen in die Weltmeere global wirksam zu bekämpfen oder gar zu verhindern?
 - a) Wenn ja, auf welche Studien oder anderweitigen Erkenntnisse stützt die Bundesregierung ihre Antwort?
 - b) Wenn nein, welche Defizite sieht die Bundesregierung bei der Umsetzung und Einhaltung dieser Konventionen und Vereinbarungen?

Der Bundesregierung liegen keine quantifizierbaren Erkenntnisse über die Beiträge einzelner Konventionen zur Reduktion des Eintrags von Plastik in die Weltmeere vor. Die Unterschiede bei der Umsetzung von Konventionen sind vielfältig und betreffen u. a. rechtliche Regelungen in den Staaten sowie deren Einhaltung bzw. Vollzug. Dies gilt entsprechend auch für die oben dargestellten Vereinbarungen, vor allem für solche, die erst kürzlich ins Leben gerufen wurden.

Sowohl die Erstellung von Aktionsplänen zur Bekämpfung der Meeresvermüllung als auch die dann notwendige Umsetzung von Maßnahmen benötigen naturgemäß Zeit. Erfolge sind in dieser Konstellation erst mit angemessener zeitlicher Verzögerung zu erkennen; auch wissenschaftlich seriöse Studien benötigen angemessene Zeit, um die Wirksamkeit der Maßnahmen adäquat abzubilden.

3. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass eine bessere Umsetzung der bereits existierenden regionalen und globalen Konventionen und Vereinbarungen innerhalb wie außerhalb des Zuständigkeitsbereiches der Vereinten Nationen langfristig zu einer nahezu vollständigen Vermeidung des Eintrags von Plastikmüll in die Umwelt und die Weltmeere führen wird, und wenn ja, auf welche Studien oder anderweitigen Erkenntnisse stützt die Bundesregierung ihre Antwort?

Die Bundesregierung geht davon aus, dass eine bessere Umsetzung der bereits existierenden Konventionen und Vereinbarungen zu einer signifikanten Reduzierung des Eintrags von Plastikmüll in die Umwelt und die Weltmeere führen wird.

Eine bessere Umsetzung allein erscheint aus Sicht der Bundesregierung allerdings nicht ausreichend zu sein. Die Bundesregierung setzt sich deshalb nachdrücklich für eine Stärkung und Weiterentwicklung der bestehenden internationalen Abkommen und Prozesse mit Bezug zu Kunststoffen ein, etwa im Rahmen des Basler Übereinkommens. Die Bundesregierung unterstützt zudem weiterhin die Behandlung des Themas bei der G7 und G20 und setzt sich für bilaterale Kooperationen mit Entwicklungsländern ein.

4. Stimmt die Bundesregierung der in der von adelphi und dem Ecologic Institut vorgelegten Analyse „No more Plastics in the Ocean. Gaps in Global Plastic Governance and Options for a Legally Binding Agreement to Eliminate Marine Plastic Pollution“ getroffenen Einschätzung zu, dass bestehende Konventionen und Vereinbarungen nicht ausreichend aufeinander abgestimmt sind und nicht alle wichtigen Quellen der Plastikverschmutzung adressieren (www.adelphi.de/en/system/files/mediathek/bilder/Simon_Knoblauch_et_al_2018_No_More_Plastics_in_the_Oceans_Global_Treaty.pdf)?
 - a) Wenn nein, auf welchen gegenteiligen Erkenntnissen beruht die Einschätzung der Bundesregierung?
 - b) Wenn ja, welche politischen Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung hieraus für die gemeinsamen internationalen Anstrengungen im Kampf gegen die Plastikverschmutzung der Umwelt und der Meere?

Die Bundesregierung hält eine Verbesserung der Abstimmung zwischen bestehenden Konventionen und Vereinbarungen für erforderlich. Zur Frage, inwieweit die wichtigen Quellen durch bestehende Konventionen und Vereinbarungen bereits adressiert sind bzw. durch deren Stärkung adressiert werden können, besteht weiterer Prüfbedarf.

5. Inwieweit ist ein rechtsverbindliches, internationales Abkommen zur Reduzierung der Plastikmüleinträge mit nationalen Reduktionszielen nach Einschätzung der Bundesregierung eine geeignete Möglichkeit, mittel- bis langfristig die zusätzliche Plastikmüllverschmutzung der Umwelt und der Meere zu reduzieren, und dann nahezu gänzlich zu vermeiden?

Die Bundesregierung unterstützt auch internationale Vereinbarungen, die die Vermeidung der Vermüllung der Weltmeere mit Kunststoffabfällen zum Ziel haben. Dies kann ein Abkommen zur Reduzierung der Plastikmüleinträge unter dem Dach der Vereinten Nationen sein, weshalb die Bundesregierung entsprechende Überlegungen befürwortet. Da internationale Verhandlungen langwierig sind, müssen parallel alle Anstrengungen unternommen werden, bereits vorher zu einer Verbesserung der Situation zu kommen. Die Bundesregierung setzt deshalb auch auf die weiterhin kontinuierliche Behandlung des Problems auf allen Ebenen, national, regional, europäisch (EU) und international. Ergänzend wird auf die Antworten zu den Fragen 1 und 3 verwiesen.

6. Wird sich die Bundesregierung auf der 4. Umweltversammlung der Vereinten Nationen vom 11. bis 15. März 2019 in Nairobi klar für die Verhandlung einer rechtsverbindlichen globalen Vereinbarung zur Eindämmung der Plastikverschmutzung der Umwelt und der Weltmeere aussprechen, und wenn nein, warum nicht, und welche anderen verbindlichen und wirksamen Instrumente sieht die Bundesregierung, um die globale Plastikverschmutzung zu stoppen?

Die Bundesregierung wirkt aktiv an den UNEA 4 Verhandlungen für eine Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit gegen die Meeresvermüllung mit. Die Bundesregierung wird sich insbesondere weiter dafür einsetzen, dass die EU sinnvolle Vorschläge insbesondere auch zur besseren Nutzung bereits bestehender internationaler Instrumente bei den Verhandlungen in Nairobi im März unterstützt. Zur Frage einer rechtlich verbindlichen globalen Vereinbarung wird auf die Antwort zu Frage 5 verwiesen.

7. Wird die Bundesministerin für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit Svenja Schulze auf der anstehenden 4. Umweltversammlung der Vereinten Nationen vom 11. bis 15. März 2019 in Nairobi Teil der Deutschen Delegation sein, und wenn nein, wer wird die deutsche Delegationsleitung übernehmen?

Die deutsche Delegation bei der 4. UN-Umweltversammlung wird durch Staatssekretär Jochen Flasbarth, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU), geleitet werden.

8. Mit wie vielen Vertretern wird Deutschland insgesamt an der 4. Umweltversammlung der Vereinten Nationen vom 11. bis 15. März 2019 in Nairobi teilnehmen (bitte jeweils nach Bundesministerien und nachgeordneten Behörden aufschlüsseln)?

Deutschland wird nach aktuellem Stand mit insgesamt 26 Personen an der 4. UN-Umweltversammlung teilnehmen, davon 16 aus dem BMU, eine aus dem Auswärtigen Amt, drei von der Botschaft Nairobi und eine aus dem Umweltbundesamt. Ferner zählen zur deutschen Delegation die beiden deutschen Jugenddelegierten für Nachhaltige Entwicklung bei den Vereinten Nationen und drei Mitarbeiter der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

9. Welche Programme zum Technologie- und Wissenstransfer sowie Wirtschaftskooperationen fördert die Bundesregierung, damit Unternehmen der deutschen Entsorgungs- und Recyclingindustrie Länder des globalen Südens mit ihrem Know-how und ihrer Technologien in der Planung und Umsetzung von lokal angepassten Vermeidungs-, Sammel- und Recyclingsystemen zu unterstützen (bitte nach Ländern und Kooperationspartnern aufschlüsseln)?

Die Bundesregierung fördert die folgenden Programme zur Zusammenarbeit mit der Wirtschaft unter anderem für den Bereich Abfall- und Kreislaufwirtschaft:

- Exportinitiative Umwelttechnologien des BMU

(Das BMU fördert seit dem Jahr 2016 mit der „Exportinitiative Umwelttechnologien“ Projekte, die den Wissens- und Knowhowtransfer deutscher Umwelttechnologien weltweit zum Ziel haben).

- Exportinitiative Umwelttechnologien des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi)

- (Das BMWI fördert mit der Exportinitiative Umwelttechnologien, umgesetzt im Markterschließungsprogramm (MEP) seit dem Jahr 2016, den Marktzutritt von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) dieser Branche v.a. in Entwicklungs- und Schwellenländer, was der Problemlösung vor Ort dient.).
- develoPPP.de; Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ).
- Agentur für Wirtschaft und Entwicklung (BMZ)
- EZ-Scout Programm (BMZ).

Die Bundesregierung (BMZ, BMU) fördert bilaterale, regionale und globale Vorhaben der internationalen Zusammenarbeit zu Abfall- und Kreislaufwirtschaft über die GIZ und die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) Entwicklungsbank in Nahost und Nordafrika (Ägypten, Algerien, Jordanien, Marokko, Palästinensische Gebiete, Tunesien), Subsahara-Afrika (Ghana, Uganda), Südost- und Osteuropa (Albanien, Georgien, Kosovo, Moldau, Serbien), Asien (China, Indien, Indonesien, Thailand, Vietnam) und Lateinamerika (Brasilien, Chile, Dominikanische Republik, El Salvador, Costa Rica, Mexiko). Auch im Rahmen dieser bilateralen und regionalen Projekte wurden in der Vergangenheit immer wieder Akteure der deutschen Entsorgungs- und Recyclingwirtschaft eingebunden.

Ein neuer Haushaltstitel im Rahmen des Sondervermögen Energie- und Klimafonds (EKF) zur Bekämpfung von Meeresmüll mit einer Ausstattung in Höhe von 50 Mio. Euro wird die Bundesregierung dabei unterstützen, bilaterale und maßgeschneiderte Projekte mit Entwicklungsländern aufzulegen.

Darüber hinaus initiiert die Bundesregierung (BMZ, BMU) derzeit eine „Allianz für Abfall- und Kreislaufwirtschaft“ mit deutschen Organisationen aus Wirtschaft, Wissenschaft, Zivilgesellschaft und staatlichen Institutionen zur verstärkten Zusammenarbeit mit Akteuren in Entwicklungs- und Schwellenländern in diesem Bereich. Sie ergänzt die seit dem Jahr 2011 bestehende German RETech Partnership.

10. Inwieweit sieht die Bundesregierung Chancen, die in der Antwort zu Frage 9 genannten Programme im Rahmen einer globalen, verbindlichen Plastikkonvention noch zu verstetigen?

Die Frage kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht beantwortet werden.

11. Welche konkreten, zusätzlichen Maßnahmen und Projekte setzt die Bundesregierung seit der Veröffentlichung des 10-Punkte-Plans „Meeresschutz und nachhaltige Fischerei“ um, um in den Partnerländern das Ziel „die Menge der Abfälle zu verringern und die Abfallverwertung zu verbessern“ (siehe Punkt 6: www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/infobroschueren/Materialie280_meeresschutz.pdf) zu erreichen, und mit welchen Ergebnissen (bitte nach Ländern und Finanzvolumen auflisten)?

Spezifische Maßnahmen des BMZ zu Meeresmüllvermeidung umfassen ein Regionalvorhaben zu Meeresmüllvermeidung in Südosteuropa (2 Mio. Euro, in den Jahren 2018 bis 2021) mit dem Ziel, Abfalleinträge in die Adria und andere Gewässer zu reduzieren. Auf globaler Ebene unterstützt das BMZ mit rund 3 Mio. Euro die Erarbeitung konzeptueller Ansätze, den Wissensaustausch sowie Pilotmaßnahmen. So organisierte es beispielsweise vom 31. Oktober bis zum 1. November 2018 gemeinsam mit dem Verband Südostasiatischer Nationen

(ASEAN), Indonesien und Norwegen einen regionalen Workshop zum Management von Verpackungsabfällen für Meeresmüllvermeidung. Das BMZ unterstützt zudem mit einem Beitrag von 1 Mio. Euro den PROBLUE Trust Fund der Weltbank für Maßnahmen zu Meeresmüllvermeidung. Im Bereich Zusammenarbeit mit der Wirtschaft fördert das BMZ mit 1 Mio. Euro eine Maßnahme zu Meeresmüllvermeidung in vier Ländern (Ägypten, Marokko, Mexiko, Philippinen). Weitere Maßnahmen befinden sich derzeit in Vorbereitung, unter anderem in Südostasien und Mittelamerika/Karibik.

12. Wurde der Vorschlag von Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Dr. Gerd Müller für die Einführung einer Plastiksteuer (www.manager-magazin.de/politik/deutschland/plastiksteuer-bundesentwicklungsminister-gerd-mueller-haelt-sie-fuer-sinnvoll-a-1208192.html) im Kabinett diskutiert, und wenn ja, wann, und mit welchem Ergebnis?

Erörterungen im Kabinett sind zur Wahrung der Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Bundesregierung vertraulich und unterfallen dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung. Eine Auskunft über Beratungsinhalte von Kabinettsitzungen kann daher nicht erteilt werden.

13. Wie viele Planstellen sind derzeit in zuständigen Bundesministerien und nachgeordneten Bundesbehörden für die Aushandlung, Erstellung und Umsetzung von internationalen Konventionen und Vereinbarungen bzw. Maßnahmenplänen zur Vermeidung der Plastikverschmutzung der Meere besetzt oder in Zukunft vorgesehen (bitte jeweils nach Bundesministerien und nachgeordneten Behörden aufschlüsseln)?
14. Welchen zusätzlichen Personalbedarf sieht die Bundesregierung in den zuständigen Bundesministerien und nachgeordneten Bundesbehörden aufgrund der wachsenden Herausforderungen und der zunehmenden öffentlichen Besorgnis angesichts der Plastikvermüllung der Meere?

Die Fragen 13 und 14 werden aufgrund ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Plan-/stellen, die sich ausschließlich mit den konkreten genannten Aufgaben befassen, existieren nicht. Zahlreiche Beschäftigte der Bundesverwaltung befassen sich mit multilateralen Umweltübereinkommen, internationalen Angelegenheiten im Abfallbereich, internationaler Ressourceneffizienz, Fischereifragen, Meeresschutz und Meeresnaturschutz.

