

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Judith Skudelny, Frank Sitta,
Jens Beeck, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/21432 –**

Kreislaufwirtschaft durch chemisches Recycling (Nachfrage zur Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage auf Bundestagsdrucksache 19/20792)

Vorbemerkung der Fragesteller

Aus der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage „Kreislaufwirtschaft durch chemisches Recycling“ auf Bundestagsdrucksache 19/20792 ergeben sich einige Nachfragen. Dabei geht es vornehmlich um Unklarheiten in Bezug auf erreichte Recyclingquoten in den Dualen Systemen und Zulassungsverfahren für Anwendungen des chemischen Recyclings. Zudem interessieren die Fragestellerinnen und Fragesteller sich für die Bewertungskriterien der Bundesregierung verschiedener Verwertungsverfahren und die Definitionen von „überflüssige Einweg-Kunststoffartikel“ und „unerhebliche Retouren“. Ein weiterer Fokus liegt auf der Entscheidung der Bundesregierung, welche Erzeugnisse der Obhutspflicht und welche Unternehmen der Transparenzpflicht unterliegen sollen. Des Weiteren ergaben sich aus dem Beschluss des Bundeskabinetts zur Einwegkunststoffverbotsverordnung vom 24. Juni 2020 einige Fragen.

1. Warum kommt es nach Kenntnis der Bundesregierung zur Verzögerung bei der Zulassung von Recyclingverfahren für Kunststoffe für den Lebensmittelkontakt (Antwort zu Frage 8 auf Bundestagsdrucksache 19/20792)?

Die einzelnen Gründe für die Verzögerungen beim Erlass der Zulassungsbeschlüsse durch die Europäische Kommission sind der Bundesregierung nicht bekannt. Nach hiesiger Kenntnis hat die Europäische Kommission im Laufe der Zeit verschiedene Vorgehensweisen erwogen, die zum Teil zunächst einer Änderung der Verordnung (EG) Nr. 282/2008 bedürften. Aufgrund der Komplexität der Materie sind in dieser Hinsicht weitere, auch rechtliche, Prüfungen erforderlich geworden, die einen weiteren Zeitbedarf bedingen.

2. Sind der Bundesregierung Möglichkeiten bekannt, die Zulassung von Recyclingverfahren für Kunststoffe für den Lebensmittelkontakt auf nationaler Ebene umzusetzen, und wenn ja, welche?
3. Plant die Bundesregierung, die Möglichkeiten aus Frage 2 zu nutzen oder eine Übergangslösung zu schaffen, und falls nicht, warum nicht?

Aufgrund des Sachzusammenhangs werden die Fragen 2 und 3 gemeinsam beantwortet.

Das Verfahren der Zulassung von Recyclingverfahren für Kunststoffe für den Lebensmittelkontakt ist EU-rechtlich geregelt. Insofern besteht für entsprechende nationale Zulassungsverfahren kein Spielraum. Wie in der Antwort auf die Frage 140 auf Bundestagsdrucksache 19/7585 erläutert, können Recyclingprozesse, die bereits vor Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 282/2008 rechtmäßig angewandt wurden, bis zur Veröffentlichung der Zulassungsbeschlüsse unter Einhaltung des bestehenden nationalen Rechtes weiter eingesetzt werden. Auch die Verwendung von mit diesen Verfahren produzierten recycelten Kunststoffen für den Lebensmittelkontakt richtet sich bis dahin weiter nach nationalem Recht. Für Deutschland bedeutet dies, dass bei Einsatz solcher Materialien die allgemeinen Anforderungen, insbesondere der Verordnung (EG) Nr. 1935/2004 und des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches, zur Anwendung kommen. Spezifische Einzelschriften bestanden vor Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 282/2008 nicht. Eine darüber hinausgehende in der Frage 3 angesprochene Übergangslösung erscheint insofern nicht erforderlich.

4. Auf welchen Wissenschaftlichen Studien (bitte Titel, Autor, Erscheinungsjahr und Textstelle angeben) ist die Überlegung der Bundesregierung, dass die werkstoffliche Verwertung von Kunststoffverpackungen im Vergleich zu rohstofflichen Verwertungsverfahren energetisch effizienter und somit ökologisch besonders sinnvoll sei, begründet (Antwort der Bundesregierung auf die Schriftliche Frage 125 auf Bundestagsdrucksache 19/10041)?

Bei der thermischen Depolymerisation sind sehr hohe Temperaturen (Gasifizierung 1300 bis 1500 Grad Celsius, Pyrolyse 550 bis 1100 Grad Celsius) und damit ein sehr hoher Energieaufwand nötig, der sehr deutlich über dem Aufwand mechanischer Verfahren des werkstofflichen Recyclings liegt. Dieser höhere Aufwand wird auch durch Vorträge auf der Fachtagung der DBU „Neue Entwicklungen und Tendenzen in der Depolymerisation von werkstofflich schwer verwertbaren Altkunststoffen“ vom 5. November 2019 bestätigt (z. B. Vortrag Prof. Mathias Seitz, HS Merseburg). Eine Studie des Karlsruhe Institute of Technology (KIT), die bei der Berliner Abfallwirtschafts- und Energietagung im Januar 2020 vorgestellt wurde, zeigt eine deutlich schlechtere CO₂-Bilanz der Pyrolyse von Kunststoffabfällen gegenüber dem werkstofflichen Recycling. Die Aufbereitung der depolymerisierten Produkte des chemischen Recyclings zu marktgängigen Materialien geht mit einem zusätzlichen verfahrenstechnischen Aufwand einher (siehe z. B. Quicker (2020), „Ansätze zur rohstofflichen Kunststoffverwertung“, in „Müll und Abfall“ 05-20, S. 236 ff).

5. Welche anderen Bewertungskriterien, außer Energieeffizienz, werden von der Bundesregierung bei der Einschätzung von ökologisch besonders sinnvollen Verwertungsverfahren (Antwort der Bundesregierung auf die Schriftliche Frage 125 auf Bundestagsdrucksache 19/10041) berücksichtigt (bitte mit Begründung), und wenn es keine gibt, warum nicht?

Neben der Betrachtung zentraler ökologischer Bewertungskriterien wie der Energiebilanz oder der CO₂-Bilanz ist auch die Berücksichtigung praxisrelevanter Kriterien wie die Nutzbarkeit/Einsatzbarkeit der entstehenden Produkte von Bedeutung. Für einen Vergleich des werkstofflichen und chemischen Recyclings ist darüber hinaus von Relevanz, inwiefern für den jeweils zu behandelnden Abfallstrom eine Schadstoffentfrachtung notwendig ist und ob die jeweiligen Verfahren dies sicherstellen können.

6. Gewichtet die Bundesregierung die anderen Bewertungskriterien (aus Frage 5), und wenn ja, wie, und auf welcher Grundlage ergibt sich diese Wertung, und wenn nein, warum nicht?

Mit Blick auf die Bewertungskriterien Energie- und CO₂-Bilanz wird insbesondere bei schadstoffarmen Kunststoffverpackungen aus dem haushaltnahen Bereich vom Grundsatz her deutlich, dass werkstoffliche Verwertungsverfahren ökologisch vorteilhaft gegenüber chemischen Recyclingverfahren sind. Für andere Kunststoffabfälle, die z. B. aufgrund ihrer hohen Schadstoffgehalte schwer recyclingfähig sind und daher z. Zt. bevorzugt energetisch verwertet werden, könnte sich das chemische Recycling hingegen zu einer interessanten Alternative zur energetischen Verwertung entwickeln. Eine weitergehende Umweltbewertung des chemischen Recyclings im Vergleich zur energetischen und zur werkstofflichen Verwertung wird derzeit z. B. im Vorhaben des Ressortforschungsplanes „Abschätzung der Potenziale und Bewertung der Techniken des thermochemischen Kunststoffrecyclings“ vorgenommen.

7. Wie begründet die Bundesregierung die Aussage, dass das Verpackungsgesetz der Entwicklung und der Anwendung chemischer Recyclingverfahren nicht entgegensteht (Antwort der Bundesregierung auf die Schriftliche Frage 125 auf Bundestagsdrucksache 19/10041), wenn doch eine Quotenberechnung nur für werkstoffliches Recycling zulässig ist und somit nach Ansicht der Fragesteller der Markt für Rezyklate, die durch chemisches Recycling entstanden sind, eingeschränkt wird?

Gemäß § 16 Absatz 2 Satz 2 und 3 VerpackG sind systembeteiligungspflichtige Kunststoffverpackungen zu 90 Masseprozent der Verwertung zuzuführen, wovon 65 Prozent (ab 1. Januar 2022: 70 Prozent) dieser Verwertungsquote durch werkstoffliche Verwertung sicherzustellen sind. Allen anderen Kunststoffverpackungen und Kunststoffabfälle können somit chemisch recycelt werden, ohne dass die Quoten zur werkstofflichen Verwertung von systembeteiligungspflichtigen Kunststoffverpackungen tangiert würde. Insofern stehen die Regelungen des VerpackG der Entwicklung und Anwendung chemischer Recyclingverfahren nicht entgegen.

8. Auf welche rechtliche Grundlage bezieht sich die Antwort der Bundesregierung zu Frage 7 auf Bundestagsdrucksache 19/20792, wonach mindestens 50 Prozent der über die Dualen Systeme insgesamt erfassten Abfälle dem Recycling zuzuführen sind, und wie passt diese Angabe zu den Recycling-Quoten auf der Homepage des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) (<https://www.bmu.de/faq/wie-werden-die-recyclingquoten-durch-das-neue-verpackungsgesetz-erhoeht/>; abgerufen am 3. Juli 2020) bzw. zu den Angaben § 16 Absatz 2 des Verpackungsgesetzes (VerpackG)?

Gemäß § 16 Absatz 4 Satz 1 VerpackG sind die Systeme verpflichtet, im Jahresmittel mindestens 50 Masseprozent der im Rahmen der Sammlung der restentleerten Kunststoff-, Metall- und Verbundverpackungen nach § 14 Absatz 1 VerpackG insgesamt erfassten Abfälle dem Recycling zuzuführen. Unter diese Vorgabe fallen somit auch die gesammelten Abfälle, die als Fehlwürfe nicht zu den genannten Kunststoff-, Metall- und Verbundverpackungen gehören. Der § 16 Absatz 2 VerpackG verpflichtet die Systeme hingegen dazu, die bei ihnen beteiligten Verpackungen zu bestimmten materialspezifischen Quoten der Vorbereitung zur Wiederverwendung oder dem Recycling respektive der werkstofflichen Verwertung zuzuführen.

9. Wieso liegen der Bundesregierung noch keine Daten zu den vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit genannten zu erreichenden Recyclingquoten für 2019 vor (Stand: 2. Juli 2020, Bundestagsdrucksache 19/20792, Antwort zu Frage 10), obwohl laut § 21 Absatz 2 Satz 2 VerpackG die Informationen, „welcher Anteil der beteiligten Verpackungen je Materialart einem hochwertigen Recycling zugeführt wurde“, jährlich bis spätestens zum 1. Juni an die Zentrale Stelle Verpackungsregister und das Umweltbundesamt (UBA) gemeldet werden müssen?

Die von den dualen Systemen im Jahr 2019 erreichten Recyclingquoten ergeben sich in erster Linie aus den sogenannten Mengenstromnachweisen, welche von den dualen Systemen gemäß § 17 Absatz 3 VerpackG bis spätestens zum 1. Juni 2020 bei der Zentralen Stelle Verpackungsregister vorzulegen waren. Die Zentrale Stelle hat diese Mengenstromnachweise anschließend auf ihre Plausibilität zu prüfen und eventuellen Unklarheiten nachzugehen. Diese Plausibilitätsprüfung dauert momentan noch an (siehe dazu auch die Antwort zu Frage 9d).

- a) Worauf beziehen sich die Recyclingquoten auf der Homepage des BMUs (<https://www.bmu.de/faq/wie-werden-die-recyclingquoten-durch-das-neue-verpackungsgesetz-erhoeht/>; abgerufen am 3. Juli 2020), und wie stehen diese zu den Angaben unter § 16 VerpackG?

Auf der in der Frage genannten Internetseite des BMU werden die früheren Recyclingquotenvorgaben der Verpackungsverordnung mit den neuen, ab dem Jahr 2019 geltenden Recyclingquotenvorgaben des Verpackungsgesetzes verglichen, um zu verdeutlichen, wie sich die die Quotenvorgaben mit dem Verpackungsgesetz erhöhen werden. Da der Text noch vor Inkrafttreten des Verpackungsgesetzes am 1. Januar 2019 verfasst wurde, beziehen sich die mit „heute“ versehenen Quoten auf die – inzwischen außer Kraft getretenen – Vorgaben aus der Verpackungsverordnung. Diesen gegenübergestellt werden die neuen Quotenvorgaben aus § 16 Absatz 2 VerpackG.

- b) Entsprechen die in Frage 9a genannten Recyclingquoten der Antwort zu Frage 10 auf Bundestagsdrucksache 19/20792, und wenn ja, wieso wurde die Frage dann am 2. Juli 2020 mit der Aussage, dass die Daten noch nicht vorlägen, beantwortet?

Da sich die in der Antwort zu 9a genannten Recyclingquoten lediglich auf die gesetzlichen Vorgaben nach der früheren Verpackungsverordnung und dem Verpackungsgesetz beziehen, handelt es sich nicht um die tatsächlichen aktuellen Recyclingquoten der dualen Systeme. Die Frage 10 auf Bundestagsdrucksache 19/20175 wurde insofern korrekt beantwortet.

- c) Wann lagen dem BMU die unter <https://www.bmu.de/faq/wie-werden-die-recyclingquoten-durch-das-neue-verpackungsgesetz-erhoeht/> (abgerufen am 3. Juli 2020) angegebenen Daten vor?

Die in der Antwort zu 9a genannten gesetzlichen Recyclingquotenvorgaben ließen sich der Nummer 1 des Anhangs I zur Verpackungsverordnung entnehmen und sind im § 16 Absatz 2 VerpackG enthalten.

- d) Wie lange dauert die Auswertung durch die beiden Meldestellen (Zentrale Stelle Verpackungsregister, UBA) nach Kenntnis der Bundesregierung?

Die Einhaltung der Recyclingquoten gemäß § 16 Absatz 2 VerpackG ergibt sich in erster Linie aus den Mengenstromnachweisen nach § 17 VerpackG, die nur bei der Zentralen Stelle Verpackungsregister vorzulegen sind. Aus den Berichten nach § 21 Absatz 2 VerpackG ergeben sich unter anderem die Anteile der beteiligten Verpackungen je Materialart, die einem hochwertigen Recycling bzw. einer hochwertigen werkstofflichen Verwertung zugeführt wurden. Nach Kenntnis der Bundesregierung sind die Zentrale Stelle und das Umweltbundesamt derzeit noch mit der Plausibilitätsprüfung der zum 1. Juni 2020 vorzulegenden Berichte befasst. Die Prüfungsdauer richtet sich nach den Inhalten der Berichte und der sich im Rahmen der Plausibilisierung ergebenden Feststellungen.

- e) Wieso gibt es zwei unterschiedliche Meldestellen, und welche einzelnen Aufgaben werden von welcher der beiden Stellen mit welcher Begründung übernommen?

Die Mengenstromnachweise nach § 17 VerpackG sind ausschließlich der Zentralen Stelle Verpackungsregister vorzulegen und werden von dieser auf Plausibilität geprüft. Demgegenüber hat jedes duale System sowohl der Zentralen Stelle als auch dem Umweltbundesamt gegenüber zu berichten, wie es die Vorgaben nach § 21 Absatz 1 VerpackG umsetzt. Die Zentrale Stelle prüft die Berichte auf Plausibilität und erteilt dem jeweiligen System die Erlaubnis zur Veröffentlichung des Berichts. Das Umweltbundesamt gibt als wissenschaftliche Fachbehörde das Einvernehmen zum Prüfergebnis der Zentralen Stelle, um die umweltfachliche Qualität wissenschaftlich abzusichern. Daher müssen die Berichte beiden Stellen vorliegen. Die Abgabe bei beiden Stellen dient der Beschleunigung des Verfahrens und stellt keinen signifikanten Mehraufwand dar, da die Berichte von den dualen Systemen in der Regel elektronisch übermittelt werden.

- f) Worauf beziehen sich die Angaben zu den Recyclingquoten von „heute“ auf der Homepage <https://www.bmu.de/faq/wie-werden-die-recyclingquoten-durch-das-neue-verpackungsgesetz-erhoeht/> (abgerufen am 3. Juli 2020)?

Da der Text noch vor Inkrafttreten des Verpackungsgesetzes am 1. September 2019 verfasst wurde, beziehen sich die mit „heute“ versehenen Quoten auf die – inzwischen außer Kraft getretenen – Vorgaben aus der Verpackungsverordnung (s. dazu auch die Antwort zu Frage 9a).

- g) Weshalb liegen für die Metallfraktionen keine Daten aus 2019 vor, für alle anderen Fraktionen aber schon (<https://www.bmu.de/faq/wie-werden-die-recyclingquoten-durch-das-neue-verpackungsgesetz-erhoeht/>; abgerufen am 3. Juli 2020)?

Die mit „2019“ versehenen Quoten beziehen sich auf die neuen gesetzlichen Quotenvorgaben aus dem Verpackungsgesetz, welche zum 01.01.2019 in Kraft getreten sind. Bei den Metallen, welche sich nach dem Verpackungsgesetz in Eisenmetalle (§ 16 Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 VerpackG) und Aluminium (§ 16 Absatz 2 Satz 1 Nummer 4 VerpackG) unterteilen, wird auf der Internetseite des BMU nur die gesetzliche Quotenvorgabe ab 2022 in Höhe von 90 Masseprozent genannt. Die erste Quotenerhöhung, welche bereits ab 2019 gilt, wird in der Tat nicht erwähnt. Gemäß § 16 Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 und 4 VerpackG beträgt die Recyclingquotenvorgabe für Eisenmetalle und Aluminium ab dem Jahr 2019 zunächst jeweils 80 Masseprozent.

- h) Woraus ergibt sich die Diskrepanz bei den Recyclingquoten für „heute“ und „2019“, und basieren die Daten auf der gleichen Bemessungsgrundlage (bitte die Bewertung angeben)?

Die Diskrepanz ergibt sich daraus, dass sich die mit „heute“ versehenen Quoten noch auf die Vorgaben aus der Verpackungsverordnung beziehen, während die mit „2019“ bezeichneten Quoten den neuen Quotenvorgaben aus § 16 Absatz 2 VerpackG entsprechen (siehe dazu auch die Antwort zu Frage 9a).

10. Wie und nach welchen objektiven Kriterien definiert die Bundesregierung „überflüssige Einweg-Kunststoffartikel“ (Antwort zu Frage 13 auf Bundestagsdrucksache 19/20792), und auf welcher wissenschaftlichen Grundlage sind diese begründet (bitte Titel, Autor, Erscheinungsjahr und Textstelle angeben)?

Unter dem Begriff der „überflüssigen Einweg-Kunststoffartikel“ in der Antwort der Bundesregierung zu Frage 13 auf Bundestagsdrucksache 19/20175 sind solche Einweg-Kunststoffartikel zu verstehen, für die es geeignete, nachhaltigere und zudem erschwingliche Alternativen gibt. Dies können etwa alternative Einwegprodukte, Mehrweg-Alternativen oder ersatzweise Geschäftsmodelle sein. Zu den Grundlagen für diese Einschätzung wird auf die Erwägungen der Europäischen Union verwiesen (siehe etwa Erwägungsgrund 15 der Richtlinie (EU) 2019/904 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt (ABl. L 155 vom 12. Juni 2019, S. 1) sowie die Begründung der Europäischen Kommission zu dem Vorschlag zu dieser Richtlinie (s. COM(2018) 340 final vom 28. Mai 2020, S. 15 und S. 20).

11. Welche konkreten Erzeugnisse aufgrund welcher Kriterien sollen nach den Bestimmungen des Verordnungsgebers der Obhutspflicht unterliegen, und wann ist mit der Veröffentlichung einer entsprechenden Liste zu rechnen (Antwort zu Frage 14 auf Bundestagsdrucksache 19/20792)?

Die Bundesregierung hat in ihrer Antwort zu Frage 14 auf Bundestagsdrucksache 19/20175 das gesetzliche System der von ihr im Gesetzentwurf zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union (vgl. Bundestagsdrucksache 19/19373) vorgeschlagenen Obhutspflicht bereits erläutert. Die Obhutspflicht (§ 23 Absatz 1 Satz 2 KrWG-E) ist integraler Bestandteil der Produktverantwortung nach § 23 KrWG, die sich als „latente Grundpflicht“ darstellt (s. Begründung zu § 23 KrWG-E Bundesratsdrucksache 88/20). Die Umsetzung der Obhutspflicht soll daher – entsprechend dem bewährten System der Produktverantwortung (s. § 23 Absatz 4 KrWG) – durch Rechtsverordnungen auf der Grundlage des § 24 Nummer 10 KrWG-E sowie des § 25 Absatz 1 Nummer 9 KrWG-E erfolgen. Beim Kreislaufwirtschaftsgesetz bestimmt somit der Verordnungsgeber, welche konkreten Erzeugnisse der Obhutspflicht unterliegen sollen und welche Maßnahmen zur Erhaltung der Gebrauchstauglichkeit zu ergreifen sind.

Die maßgeblichen Kriterien für die konkrete Umsetzung der Produktverantwortung durch den Verordnungsgeber ergeben sich aus dem gesetzlichen Ziel der Produktverantwortung. Die Produktverantwortung ist – ebenso wie die EU-rechtliche Vorgabe der „erweiterten Herstellerverantwortung“ (Artikel 8 AbfRRL) – ein zentrales Instrument zur Umsetzung der Abfallhierarchie (vgl. § 6 KrWG, Artikel 4 AbfRRL). Bereits beim Herstellungs- und Vertriebsprozess ist daher für eine möglichst effektive Abfallvermeidung und hochwertige Verwertung der Erzeugnisse zu sorgen. Bei der Auswahl der Erzeugnisse ist deren Ressourcenpotenzial, deren Abfall- und Umweltrelevanz, aber auch die für den Ressourcenverlust relevanten Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten der Verpflichteten in den Blick zu nehmen. Dabei geht es speziell bei der Obhutspflicht um Erzeugnisse, die gerade aufgrund des Vertriebs (s. dazu Begründung zu § 23 KrWG-E Bundesratsdrucksache 88/20) von der Ressourcenvernichtung betroffenen sind. Alle verordnungsrechtlichen Konkretisierungen stehen unter dem Vorbehalt des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (geltende Rechtslage, § 23 Absatz 3 KrWG), müssen also geeignet, erforderlich und angemessen sein, um die mit der Pflicht verfolgten Zwecke der Abfallvermeidung und des Umwelt- und Ressourcenschutzes zu erfüllen.

Mit Blick auf diese Vorgaben hat das Bundesumweltministerium parallel zum Gesetzgebungsverfahren zunächst die Arbeiten an einer Transparenzregelung aufgenommen, die sich – bei Erlass als Rechtsverordnung – auf die Ermächtigungsgrundlage des § 25 Absatz 1 Nummer 9 KrWG-E stützen kann.

Zu diesem Thema hat das BMU bereits im September 2019 den Dialog sowohl mit Wirtschaftsverbänden und Unternehmen als auch mit Umweltverbänden aufgenommen. Die Erkenntnisse aus diesen Gesprächen fließen in die Arbeiten an einer Transparenzregelung mit ein.

12. Auf welcher rechtlichen Grundlage basieren die Kriterien zur Auswahl der Erzeugnisse, die der Obhutspflicht unterliegen sollen (s. Frage 10), da sich diese weder aus § 24 Nummer 10 noch aus § 25 Absatz 1 Nummer 9 Referentenentwurf des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) vom 3. Februar 2020 ergeben?

Auf die Antwort zu Frage 11 wird verwiesen.

13. Aufgrund welcher Kriterien können Unternehmen von der Transparenzpflicht ausgenommen werden, und wie definiert die Bundesregierung in diesem Zusammenhang „unerhebliche Retouren“ (Begründung zu § 25 Absatz 1 Nummer 9 Referentenentwurf KrWG vom 3. Februar 2020)?

Es wird zunächst auf die Antwort zu Frage 11 verwiesen. Grundsätzlich sollen kleine Unternehmen vor einer übermäßigen bürokratischen Belastung geschützt werden. Die genaue Ausgestaltung sowie etwaige weitere Kriterien werden zurzeit vom BMU erarbeitet.

14. Mit welcher Begründung legt die Bundesregierung einen so expliziten Fokus auf die Erschwerung der Vernichtung von Retouren, obwohl dies laut „Retourentacho 2019“ (Seite 4) der Universität Bamberg nur 3,9 Prozent aller Retouren betraf (retourenforschung.de), und welche weitere Studien liegen der Bundesregierung dazu vor?
15. Wie viele Retouren gab es nach Kenntnis der Bundesregierung beim Handel (online bzw. offline), und wie viele davon wurden wie behandelt (vernichtet, wiederverwendet, wiederverwertet, gespendet oder anders) im Zeitraum 2009 bis 2019 (bitte die Quellen angeben)?

Die Fragen 14 und 15 werden gemeinsam beantwortet.

Wie bereits in der Antwort der Bundesregierung zu Frage 14 auf Bundestagsdrucksache 19/20792 dargelegt, sieht die Obhutspflicht die allgemeine Verpflichtung vor, dass bei einem Vertrieb der Erzeugnisse dafür zu sorgen ist, dass deren Gebrauchstauglichkeit erhalten bleibt und diese nicht zu Abfall werden. Der Fokus der Obhutspflicht liegt damit auf der Wahrung der Gebrauchstauglichkeit von Waren. Dies bezieht sich auf die Gesamtheit der Waren inklusive Retouren sowie Überhänge und Ladenhüter. Retouren sind daher nur ein Teilbereich, in dem Waren vernichtet werden. Selbst bei diesem Teilbereich ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei der Vernichtung von – Zitat – „nur“ 3,9 Prozent aller Retouren um eine durchaus erhebliche Menge von 20 Mio. Artikeln handelt. Für die Produktion jedes einzelnen dieser Artikel wurden wertvolle Rohstoffe und Energie eingesetzt, deren Gewinnung und Einsatz Auswirkungen auf Klima, Biodiversität und andere Umweltgüter haben und letztlich verschwendet wurden. Die Vernichtung von Waren ist daher von erheblicher Ressourcen- und Umweltrelevanz. Dies gilt insbesondere dann, wenn für die Vernichtung der Ressourcen kein zwingender Grund vorliegt und ihre Gebrauchstauglichkeit mit wirtschaftlich zumutbaren Maßnahmen erhalten werden kann.

Der Bundesregierung liegen keine weiteren Studien zu diesem Thema oder zur Vernichtung von Überhängen vor. Aufgrund des Fehlens von genaueren Daten hat die Bundesregierung in § 25 Absatz 1 Nummer 9 KrWG-E eine Verordnungsermächtigung zur Gewährleistung einer angemessenen Transparenz geschaffen. Damit soll in einem ersten Schritt eine Informationsgrundlage hergestellt werden. Darauf aufbauend kann dann die Bundesregierung über etwaigen weiteren Handlungsbedarf entscheiden.

16. Wie hoch sind nach Kenntnis der Bundesregierung
 - a) die Kosten für den Vollzug des Verbots der Retourenvernichtung,
 - b) die potenziellen Umsatzsteuereinnahmen (https://www.deutschlandfunk.de/retourenware-vernichten-ist-guenstiger-als-spenden.694.de.html?dram:article_id=466478), wenn die vernichteten Retouren gespendet worden wären (bitte mit Berechnungsannahmen angeben)?

Die Fragen 16 bis 16b werden gemeinsam beantwortet.

Wie bereits in der Antwort zu Frage 11 dargelegt, bedarf es für die Umsetzung der gesetzlichen Obhutspflicht einer Rechtsverordnung (geltende Rechtslage, s. § 23 Absatz 4 KrWG). Erst mit der Festlegung der konkreten Rechtspflichten durch eine Rechtsverordnung lassen sich die daraus resultierenden Vollzugskosten ermitteln. Mangels Daten zum Wert vernichteter Retouren und welcher Anteil davon theoretisch noch in den Wirtschaftsverkehr gelangen könnte, z. B. durch Spende oder Verkauf zu einem stark verbilligten Preis, sind die potenziellen Umsatzsteuereinnahmen nicht bezifferbar.

17. Plant die Bundesregierung die Umsatzsteuer für gespendete Retouren abzuschaffen bzw. entsprechende Schritte einzuleiten, wie dies als Beispiel für wirtschaftliche Instrumente und andere Maßnahmen zur Schaffung von Anreizen für die Anwendung der Abfallhierarchie in Anlage 5 zu § 6 Absatz 3 Referentenentwurf KrWG vom 3. Februar 2020 aufgeführt wird, um somit die Wiederverwendung, die an oberster Stelle der Abfallhierarchie steht, zu vereinfachen, und wenn ja, wie ist der Zeitplan, und wenn nein, warum nicht?

Eine Abschaffung der Umsatzsteuer auf Sachspenden ist aus unionsrechtlichen Gründen nicht möglich. Gemäß den bindenden Vorgaben der Abfallhierarchie (vgl. § 6 KrWG, Artikel 4 AbfRRL) hat die Vermeidung von Abfällen grundsätzlich Vorrang vor Maßnahmen der Abfallbewirtschaftung. Die Produktverantwortung und insbesondere auch die Obhutspflicht dienen der Umsetzung der Abfallhierarchie. Mit Blick auf diese Vorgabe sollte der Vertrieb von Waren bereits so ausgerichtet werden, dass möglichst keine Retouren und Überhänge entstehen, soweit dies nicht möglich ist, kommt deren Weiterverkauf in Betracht. Sollte der Weiterverkauf nicht möglich sein, kommt – soweit die Waren noch gebrauchstauglich sind – auch eine Spende der Waren an gemeinnützige Organisationen in Betracht. Das Bundesfinanzministerium nimmt momentan eine Präzisierung des Umsatzsteuer-Anwendungserlasses vor, um rechtliche Unsicherheiten bei der Berechnung der Bemessungsgrundlage für die Umsatzsteuer zu beheben und damit das Spenden für Unternehmen zu erleichtern.

18. Wie hoch wären nach Kenntnis der Bundesregierung die potenziellen Umsatzsteuereinkünfte, wenn Retouren in Zukunft ohne Besteuerung gespendet werden könnten?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine Daten vor.

19. Erwartet die Bundesregierung ein verringertes Recyclings durch das zu erwartende erhöhte Ausschleusen von schadstoffhaltenden Erzeugnissen durch die Implementierung der SCIP-Datenbank ein (Recycling Magazin 06/2020), und wenn ja, wie groß wird der Verlust an Ressourcen sein, und wenn nein, warum erwartet die Bundesregierung das nicht?

Seit dem Inkrafttreten der REACH-Verordnung am 1. Juni 2007 (Artikel 33 Absatz 1 und 2 der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006) ist jeder Lieferant eines Erzeugnisses, das einen besorgniserregenden Stoff in einer Konzentration von mehr als 0,1 Masseprozent enthält, verpflichtet, dem Abnehmer des Erzeugnisses und auf Anfrage dem Verbraucher des Erzeugnisses die ihm vorliegenden, für eine sichere Verwendung des Erzeugnisses ausreichenden Informationen zur Verfügung zu stellen. Mit Inkrafttreten der Abfallrahmenrichtlinie (EU) 2018/851 hat der Lieferant eines Erzeugnisses nunmehr auch der Europäischen Chemikalienagentur ab dem 5. Januar 2021 diese Informationen zur Verfügung zu stellen (Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe i der Richtlinie (EU) 2018/851). Die Europäische Chemikalienagentur (ECHA) richtet bis zum 5. Januar 2020 eine Datenbank für die ihr zu übermittelnden Daten ein und pflegt sie (Artikel 9 Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2018/851) mit dem Ziel, Informationen über das Vorhandensein besonders besorgniserregender Stoffe während des gesamten Lebenszyklus der Produkte und Materialien, auch in der Abfallphase, bereitzustellen. Daher gewährt die Europäische Chemikalienagentur sowohl Abfallbehandlungseinrichtungen als auch auf Anfrage auch Verbrauchern Zugang zur Datenbank. Die Forderung der Eintragung der geforderten Daten in eine Datenbank zusätzlich zur bereits existierenden Informationspflicht setzt daher keine neuen Anforderungen, sondern dient lediglich der Transparenz und der Kontrolle von seit 2006 geltendem Recht.

Die Schaffung der SCIP-Datenbank dient der Senkung des Gehalts an gefährlichen Stoffen in Materialien und Produkten und soll ein gezieltes Ausschleusen von Schadstoffen beim Recycling weiter fördern. Die angesprochene Regelung ist im Rahmen des europäischen Rechtssetzungsverfahrens zur Richtlinie (EU) 2019/851 in der Schlussphase der Verhandlungen durch das Europäischen Parlament eingebracht worden. Deutschland hatte im Verfahren mittels einer Protokollerklärung darauf hingewiesen, dass eine der Komplexität der Materie angemessene inhaltliche Vorbereitung und vor allem eine Folgenabschätzung zu den Auswirkungen der Regelung zur Schaffung der SCIP-Datenbank nicht vorgenommen wurde. Die Europäische Kommission hat am 9. Juli 2020 in einer Besprechung zur SCIP-Datenbank gegenüber den Mitgliedstaaten erklärt, dass sie nicht beabsichtigt, ein impact assessment zu den praktischen Auswirkungen der Einführung der SCIP-Datenbank durchzuführen.

20. Wie bewertet die Bundesregierung die in der Anhörung zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Verpackungsgesetzes am 6. Mai 2020 hervorgebrachten (verfassungsrechtlichen) Bedenken bezüglich nationaler Produktverbote (https://www.bundestag.de/resource/blob/694058/7e200551e52a7016a12d8e5018acc5fd/19-16-343-F_Assenmacher-data.pdf)?

Die Bundesregierung teilt die in der Anhörung zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Verpackungsgesetzes am 6. Mai 2020 hervorgebrachten (verfassungsrechtlichen) Bedenken bezüglich nationaler Produktverbote nicht.

Das Verbot verstößt weder gegen die Berufsfreiheit aus Artikel 12 noch gegen die Eigentumsgarantie aus Artikel 14 des Grundgesetzes. Zwar greift die Verbotregelung in die Schutzbereiche dieser Grundrechte ein, die Eingriffe sind jedoch verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Sie genügen insbesondere dem

rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Das Verbot dient dem Umweltschutz und ist auch erforderlich; namentlich freiwillige Vereinbarungen haben nicht die gleiche Wirksamkeit. Es ist auch insgesamt angemessen. Zu beachten sind in diesem Zusammenhang insbesondere die Ausnahmen vom Verbot und die Übergangsfrist. Die Regelung verletzt auch nicht das aus dem Rechtsstaatsprinzip bzw. aus Artikel 3 des Grundgesetzes folgende Willkürverbot, da keine evident unsachliche Differenzierung etwa gegenüber anderen Tragetaschen erfolgt. Im Übrigen verweist die Bundesregierung auf die Ausführungen in der Antwort auf Bundestagsdrucksache 19/16503, S. 15 f.

21. Mit welcher Begründung hat die Bundesregierung die Einwegkunststoffverbotsverordnung (Bundestagsdrucksache 19/20349) bereits erlassen, obwohl die Rechtsgrundlage, das in der Überarbeitung befindliche Kreislaufwirtschaftsgesetz, vom Bundestag bisher weder debattiert noch beschlossen wurde und die Einwegkunststoffverbotsverordnung erst zum 3. Juli 2021 in Kraft tritt?

Die Einwegkunststoffverbotsverordnung wurde am 24. Juni 2020 vom Bundeskabinett beschlossen. Sie bedarf nunmehr der Befassung des Bundestages und der Zustimmung des Bundesrates. Die Verordnung befindet sich daher noch im Verordnungsverfahren. Es ist davon auszugehen, dass der Bundesrat am 6. November 2020 den erforderlichen Beschluss zur Verordnung fasst. Im Anschluss daran wird die Verordnung ausgefertigt und verkündet. Sie tritt dann gemäß den Vorgaben der EU-Einwegkunststoffrichtlinie am 3. Juli 2021 in Kraft.

Die Verordnungsermächtigung für die Einwegkunststoffverbotsverordnung wird durch das Gesetz zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union eingeführt (vgl. Bundestagsdrucksache 19/19373, Nummer 18, § 24 Nummer 4). Der Entwurf des Gesetzes wird derzeit im Bundestag beraten, der Unterausschuss hat hierzu bereits die Sachverständigenanhörung durchgeführt. Gemäß Artikel 80 GG können die Bundesregierung, ein Bundesminister oder die Landesregierung durch Gesetz zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigt werden. Die Ermächtigungsnorm muss dabei grundsätzlich zum Zeitpunkt des Verordnungserlasses gelten. Es ist daher ausreichend, wenn das ermächtigende Gesetz am Tage der Verkündung und Ausfertigung der Verordnung in Kraft tritt. (BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 1954 – 1 BvR 409/53 –, BVerfGE 3, 255-260; Jarass/Pieroth, Artikel 80 GG, Rn. 21). Nach den gegenwärtigen Planungen wird das Gesetz zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union voraussichtlich im Oktober 2020, also zeitlich vor der Ausfertigung der Einwegkunststoffverbotsverordnung, verkündet werden.

Der frühzeitige Beschluss durch das Bundeskabinett dient dazu, der betroffenen Wirtschaft zügig einen rechtssicheren Rahmen für die Umstellung auf alternative Produkte zu schaffen. Da die Rechtsverordnung zwingendes EU-Recht umsetzt, geht die Bundesregierung davon aus, dass auch die hierfür erforderliche Verordnungsermächtigung im Gesetzgebungsverfahren auf Zustimmung stößt.

22. Welche Konsequenzen ergeben sich aus Sicht der Bundesregierung aus einer Ablehnung des Entwurfs zur Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes für die Regelungen aus der Einwegkunststoffverbotsverordnung?

Die Bundesregierung geht nicht davon aus, dass der von ihr vorgelegte Gesetzesentwurf zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union im Gesetzgebungsverfahren „abgelehnt“ wird.

23. Beabsichtigt die Bundesregierung, die Regelungen aus der Einwegkunststoffverbotsverordnung in ein eigenständiges Gesetz zu überführen?

Nein. Die Regelungen des Artikel 5 EU-Einwegkunststoffrichtlinie werden durch die Einwegkunststoffverbotsverordnung in nationales Recht umgesetzt.

24. Mit welcher Begründung hat die Bundesregierung auf die Umsetzung der in Artikel 8 Absatz 4 EU-Einweg-Kunststoffprodukte-Richtlinie (2019/904) genannten Kosteneffizienz und Transparenz bei der Beteiligung der Inverkehrbringer an den Kosten der Reinigung der Umwelt in nationalem Recht verzichtet, bzw. wo werden diese Aspekte rechtlich auf nationaler Ebene in Deutschland geregelt?

Die Umsetzung von Artikel 8 der EU-Einwegkunststoffrichtlinie wird derzeit von der Bundesregierung vorbereitet. Mit dem Gesetz zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union wird zunächst in einem ersten Schritt in der Änderung Nummer 18 eine Verordnungsermächtigung (§ 25 Absatz 1 Nummer 4 KrWG-E) zur Umsetzung der Kostenbeteiligung der Inverkehrbringer an den Reinigungskosten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger geschaffen. In dem nächsten Schritt wird die Bundesregierung einen Vorschlag zur rechtlichen Umsetzung dieser Vorgaben entwickeln. Die EU-rechtlich geforderte Kosteneffizienz und die Transparenz bei der Verteilung der Kosten werden dabei berücksichtigt.