

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Judith Skudelny, Frank Sitta, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, Nicole Bauer, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Sandra Bubendorfer-Licht, Dr. Marco Buschmann, Dr. Marcus Faber, Daniel Föst, Otto Fricke, Reginald Hanke, Peter Heidt, Katrin Helling-Plahr, Markus Herbrand, Torsten Herbst, Katja Hessel, Dr. Christoph Hoffmann, Reinhard Houben, Ulla Ihnen, Olaf in der Beek, Pascal Kober, Konstantin Kuhle, Ulrich Lechte, Alexander Müller, Dr. Martin Neumann, Dr. Wieland Schinnenburg, Matthias Seestern-Pauly, Dr. Hermann Otto Solms, Katja Suding, Gerald Ullrich und der Fraktion der FDP

Novelle Verpackungsgesetz – Pfand, Mehrweg, Rezyklate

Im Dezember 2020 legte die Bundesregierung einen Gesetzentwurf zur Änderung des Verpackungsgesetzes, des Kreislaufwirtschaftsgesetzes und des Wasserhaushaltsgesetzes vor, mit dem die Vorgaben der EU-Einwegkunststoff-Richtlinie (2019/904/EG) und der EU-Abfallrahmen-Richtlinie (2018/851/EG) in nationales Recht umgesetzt werden sollen. Laut dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit gibt es dabei drei Hauptpunkte (<https://www.bmu.de/gesetz/referentenentwurf-fuer-ein-gesetz-zur-umsetzung-von-vorgaben-der-einwegkunststoffrichtlinie-und-der-a/>).

Das sind zum einen die Einführung von Mindestrezyklatanteilen in Einweggetränkeverpackungen von 25 Prozent bis 2025 für PET-Flaschen und 30 Prozent bis 2030 für alle sonstigen Einwegkunststoffgetränkeverpackungen. Damit folgt die Bundesregierung in der Umsetzung in § 30a (Referentenentwurf vom 22. Dezember 2020) weitestgehend den Vorgaben in Artikel 6 Absatz 5 der EU-Einwegkunststoff-Richtlinie. Aus dem neu in den Regierungsentwurf hinzugekommenen Absatz 2, nach dem der Hersteller auch dann die Anforderungen des Mindestrezyklatanteils erfüllt, wenn „die Gesamtmasse der von ihm in einem Kalenderjahr in Verkehr gebrachten Einwegkunststoffgetränkeflaschen einen entsprechenden Kunststoffrezyklatanteil aufweist“, ergeben sich einige Fragen zur konkreten praktischen Ausgestaltung.

Zum anderen schlägt die Bundesregierung die Ausweitung der Pfandpflicht für Getränkeverpackungen aus Einwegkunststoffen und Aluminiumdosen vor (§ 31 des Referentenentwurfs vom 22. Dezember 2020). Dies ist keine Vorgabe der EU, sondern eine nationale Entscheidung, um Einweggetränkeverpackungen getrennt von anderen Kunststoffverpackungen und damit sortenrein zu sammeln (Begründung zu § 31 des Referentenentwurfs vom 22. Dezember 2020).

Die bisher von der Pfandpflicht ausgenommenen Einweggetränkeverpackungen bestehen allerdings nicht immer aus PET wie die zurzeit pfandpflichtigen Flaschen, sondern auch aus anderen Materialien. Diese müssten nach der Sammlung aus dem PET-Stoffstrom entfernt und separat verwertet werden, um die Qualität des PET-Stoffstroms nicht zu beeinträchtigen. Die bisher nicht pfand-

pflichtigen Einweggetränkeverpackungen werden im Gelben Sack oder in der Wertstofftonne entsorgt. Dieser Abfallstrom wird nach der Sammlung sortiert, um so viel wie möglich der einzelnen Materialien einem hochwertigen Recycling zuführen zu können (<https://www.fluter.de/da-haben-wir-es-wieder>). Ein zusätzliches Sortiersystem für die pfandpflichtigen Einweggetränkeverpackungen in Zukunft zu etablieren, um stoffreine Ströme zu erhalten, ist mit Investitionen und Aufwand für die Wirtschaft verbunden. Das verursacht nach Ansicht der Fragesteller nicht nur höhere Kosten, sondern auch zusätzlichen Ressourcenaufwand, aller Voraussicht nach ohne nennenswerte Verbesserungen der Sammel- und Verwertungsquote.

Für die Fragesteller ist nicht ersichtlich, wie eine Ausweitung der Pfandpflicht zu weniger Ressourcenverbrauch beitragen kann. Eine Zwangsmaßnahme wie Pfand ergibt nur Sinn, wenn dadurch das erklärte Ziel – in diesem Fall mehr stoffreine Ströme und deren hochwertige Verwertung – auch erreicht wird. Durch die Sortierung des Verpackungsabfalls ist dies nach Ansicht der Fragesteller bereits hinreichend gegeben. Die Ausweitung der Pfandpflicht in Verbindung mit Mindestzyklatanteilen in Getränkeverpackungen könnte zum Ausweichen auf andere Materialien als Kunststoffe führen. Um die Umweltauswirkungen der verschiedenen Materialien bewerten zu können, müssten umfassende wissenschaftliche Studien dazu durchgeführt werden. Trotz der Bewilligung von 400 000 Euro im Haushalt 2020 unter dem Titel 544 01-165 wurden die Ökobilanzen für Getränkeverpackungen noch nicht durchgeführt. Insbesondere Zwangsmaßnahmen müssen aus Sicht der Fragesteller evidenzbasiert begründet sein.

Eine weitere wichtige Neuerung ist das verpflichtende Angebot von Mehrwegverpackungen für Speisen und Getränke zum Mitnehmen oder Sofortverzehr in der Gastronomie. Die Kunden dürfen sich dem Gesetzentwurf nach zwischen der Einweg- und Mehrweg-Alternative entscheiden. Dabei darf laut dem Gesetzentwurf kein Preisunterschied für die Kunden entstehen (§ 33 Absatz 1 des Referentenentwurfs vom 22. Dezember 2020). Durch diese Maßnahme soll der Verbrauch von Einwegkunststoffverpackungen bis 2026 deutlich verringert werden, wie in Artikel 4 Absatz 1 der EU-Einwegkunststoff-Richtlinie gefordert. Dieses Vorhaben ist mit erheblichem Aufwand für die Gastronomie bei unsicherem Nutzen für die Umwelt verbunden und kommt zudem zur Unzeit für die von der Corona-Pandemie schwer getroffene Branche. Auch eine Übergangsfrist bis zum 1. Januar 2023 wird daran nichts ändern. Das Referenzjahr für die im vorherigen Abschnitt genannte Forderung der EU nach einer messbaren quantitativen Verminderung des Verbrauchs von Kunststoffeinwegverpackungen ist 2022. Eine Einführung der Mehrweg-Maßnahme zur Reduktion von Einwegkunststoffverpackungen bereits im Referenzjahr könnte den Effekt der Maßnahme bis 2026 schmälern. Insofern könnte dieses Zugeständnis an die Gastronomiebranche der Bundesregierung am Ende sogar in die Hände spielen.

Zu bedenken ist jedoch, dass durch die kommenden Verbote von unter anderem Einwegverpackungen aus expandiertem Polystyrol (Anhang B der EU-Einwegkunststoff-Richtlinie) ab 3. Juli 2021 bereits heute schon viele Gastronomen Einweg-Alternativen aus beispielsweise Papier zu den Kunststoffverpackungen anbieten, die häufig schwerer zu recyceln sind (<http://www.berliner-abfallcheck.de/verbundstoffe>). Aus Sicht der Fragesteller ist unklar, wie viel Potential die Mehrweg-Maßnahme zur Reduktion von Einwegkunststoffverpackungen vor diesem Hintergrund überhaupt bietet. Und nur, weil Unternehmen Mehrwegverpackungen zusätzlich zu der Einweg-Variante anbieten müssen, bedeutet das nicht zwangsläufig, dass die Verbraucher sich auch für die Mehrweg-Alternative entscheiden.

Die stabileren Mehrwegverpackungen verbrauchen in der Produktion höchstwahrscheinlich mehr Energie und nehmen mehr Ressourcen in Anspruch. Das wiederum lohnt sich nur, wenn diese Mehrwegverpackungen ausreichend oft wieder genutzt werden. Dementsprechend wären Ökobilanzen im Vorfeld solcher weitreichender Maßnahmen anzufertigen, um den Umweltnutzen wissenschaftlich zu belegen. Wenn für die Verbraucher keine Preisunterschiede bei der Auswahl zwischen Ein- oder Mehrweg-Lösung entstehen, sinkt sehr wahrscheinlich die Motivation, einen schmutzigen Mehrwegbehälter zu transportieren, um diesen eventuell sogar nur in bestimmten Geschäften zurückgeben zu können. Eine Pfandpflicht für Mehrwegverpackungen würde die Motivation, diese zu den Geschäften zurückzubringen, steigern, aber im Gegenzug die Akzeptanz und Nutzung der Mehrweg-Alternativen verringern.

Für kleine Unternehmen mit bis zu fünf Mitarbeitern gibt es Ausnahmeregeln (§ 34 des Referentenentwurfs vom 22. Dezember 2020). Diese müssen keine eignen Mehrweg-Optionen anbieten, dafür aber Behälter befüllen, die von den Kunden mitgebracht werden. Würden diese Regeln für alle Unternehmen gelten, wäre der Effekt bei der Reduzierung von Einwegkunststoffverpackungen voraussichtlich gleich dem der Mehrweg-Variante. Denn die Fragesteller gehen davon aus, dass besonders Verbraucher, die auch heute schon zu Mehrweg-Alternativen greifen, dies auch in der Zukunft tun werden.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Wie plant die Bundesregierung, die Anforderungen des Mindestrezyklatanteils nach § 30a Absatz 2 (Regierungsentwurf vom 22. Dezember 2020) auszugestalten (bitte Prozentsatz, Material und Zeithorizont angeben)?
2. Welche Vor- und Nachteile sieht die Bundesregierung in der Beschränkung von Getränkeverpackungen bis drei Liter Fassungsvermögen in der Definition von Einwegkunststoffgetränkeflaschen (§ 3 Absatz 4c), in der Ausweitung der Pfandpflicht (§ 31) und beim Mindestrezyklatanteil (§ 30a)?
3. Teilt die Bundesregierung die Sorge um einen möglichen Engpass bei den Rezyklaten durch die Einführung des Mindestrezyklatanteils (<https://newsroom.kunststoffverpackungen.de/2021/01/20/sorge-um-verfuegbarkeit-von-ausreichend-recyceltem-pet-marktbeobachtungsstelle-gefordert/>), der das Erfüllen der Mindestrezyklatanteile in Getränkeverpackungen erschweren könnte, und was plant sie zu unternehmen, um dies zu verhindern (bitte Zahlen an zurzeit verfügbaren Rezyklaten pro Material und Prognose angeben)?
4. Wie viel PET-Abfall wird nach Kenntnis der Bundesregierung in Deutschland und der EU (bitte nach Mitgliedstaaten aufschlüsseln) nicht recycelt (bitte pro Produktkategorien angeben)?
5. Wie viel PET-Abfall entsteht nach Kenntnis der Bundesregierung in Deutschland aus anderen Stoffströmen als Einwegkunststoffgetränkeverpackungen, und aus welchen Bereichen stammt der Abfall?
6. Wie hoch ist nach Kenntnis der Bundesregierung die Sammel- und Verwertungsquote (bitte nach Verwertungsarten aufschlüsseln) von Getränkeverpackungen aus PET, aus anderen Kunststoffen und aus Aluminiumdosen (nach bepfandet bzw. nicht bepfandet, in Deutschland und in der EU aufschlüsseln)?
7. Welches Potential sieht die Bundesregierung in der Ausweitung der Pfandpflicht für die Rückführung und Verwertung von Einwegkunststoffgetränkeverpackungen (bitte absolut und im Verhältnis zu allen in Verkehr gebrachten Einwegkunststoffgetränkeverpackungen angeben)?

8. Wie bewertet die Bundesregierung die Vermischung unterschiedlicher Kunststoffmaterialien im Stoffstrom, die durch die geplante Pfandausweitung nach § 31 Absatz 4 Nummer 7 (Regierungsentwurf vom 22. Dezember 2020) entsteht, und welche Konsequenzen hat dies für das Recycling des genannten Stoffstroms?
9. Mit welchen Auswirkungen rechnet die Bundesregierung durch den vermehrten Eintrag von Multilayer-Kunststoffgetränkeverpackungen in den bisherigen reinen PET-Stoffstrom durch die separate Sammlung durch das Pfand auf Einwegkunststoffgetränkeverpackungen?
10. Wann plant die Bundesregierung, die überfälligen Ökobilanzen für Getränkeverpackungen in Auftrag zu geben, und wann rechnet sie mit der Veröffentlichung der Ergebnisse?
11. Was spricht aus Sicht der Bundesregierung gegen eine Ausweitung der Definition von Einwegkunststoffgetränkeverpackungen auf Verpackungen mit mehr als drei Litern Fassungsvermögen (bitte differenziert nach rechtlichen und praktischen Gründen angeben)?
12. Wie viele Verpackungen für den Verzehr unterwegs (To-go-Verpackungen) werden nach Kenntnis der Bundesregierung in Deutschland pro Jahr verwendet (bitte einzeln angeben für Kunststoff, nach den einzelnen Varianten angegeben in Anhang A und B der EU-Einwegkunststoff-Richtlinie, Papier, Glas, Metall und sonstige sowie deren jeweilige Mehrweg-Alternative aufschlüsseln)?
13. Wie viele der in Frage 11 genannten Verpackungen werden welchem Recycling zugeführt, und wie viele gehen der Verwertung verloren (bitte mit Gründen angeben)?
14. Wie häufig muss eine Mehrweg-Alternative (nach den gängigen zur Verfügung stehenden Materialien aufschlüsseln) nach Kenntnis der Bundesregierung genutzt werden, um ökologischer als die Einweg-Option zu sein (bitte die wissenschaftlichen Quellen angeben)?
15. Hat die Bundesregierung Studien in Auftrag gegeben, um das Potential verschiedener Maßnahmen zur Reduzierung von Einwegkunststoffverpackungen nach Anhang Teil A der EU-Einwegkunststoff-Richtlinie, wie in Artikel 4 Absatz 1 festgeschrieben, festzustellen, und zu welchem Ergebnis kamen diese (bitte die Studien angeben)?
16. Weshalb hat sich die Bundesregierung für das Angebot von Mehrweg-Alternativen als Maßnahme zur Reduzierung von Einwegkunststoffverpackungen nach Anhang Teil A der EU-Einwegkunststoff-Richtlinie entschieden (bitte die wissenschaftlichen Quellen angeben)?
17. Wie bewertet die Bundesregierung den Einsatz kundenseitiger Behälter im Allgemeinen und die Erweiterung der Ausnahmeregeln für kleine Unternehmen nach § 34 (Regierungsentwurf vom 22. Dezember 2020)?
18. Sind nach Ansicht der Bundesregierung die Ausnahmeregeln für kleine Unternehmen nach § 34 (Regierungsentwurf vom 22. Dezember 2020) im Einklang mit HACCP-Konzepten, die die Lebensmittelsicherheit garantieren?
19. Wie plant die Bundesregierung die Lebensmittelhygiene sicherzustellen, wenn mitgebrachte Kundenbehälter unbekannter Herkunft und somit unbekanntem Hygienestatus von den Unternehmen zum Befüllen entgegengenommen werden, und dürfen diese kundenseitigen Behältnisse über die Ladentheke gegeben werden?

20. Sind in Bezug auf Frage 19 weitere Maßnahmen notwendig, und wenn ja, warum, und welche explizit (bitte die zeitliche Umsetzung angeben)?
21. Mit welchem Aufwand (Dokumentation, finanzieller und personeller Art etc.) rechnet die Bundesregierung bei Ausweitung der Ausnahmeregeln für kleine Unternehmen nach § 34 (Regierungsentwurf vom 22. Dezember 2020) auf alle Unternehmen für die Unternehmen mit mehr als fünf Mitarbeitern in Bezug auf die Anforderungen gemäß der Lebensmittelhygiene-Verordnung?
22. Sind der Bundesregierung Abstimmungsschwierigkeiten zwischen den federführenden Bundesministerien bei der Einführung der Mehrweg-Alternativen und der Ausnahmeregeln für kleine Unternehmen nach § 34 (Regierungsentwurf vom 22. Dezember 2020) im Zuge der Umsetzung der Einwegkunststoff-Richtlinie und der Einhaltung und gegebenenfalls Anpassung der Lebensmittelhygiene-Verordnung bekannt, und wenn ja, welche sind das?

Berlin, den 10. Februar 2021

Christian Lindner und Fraktion

