

Antrag

der Abgeordneten Dr. Bettina Hoffmann, Christian Kühn (Tübingen), Steffi Lemke, Sylvia Kotting-Uhl, Gerhard Zickenheiner, Harald Ebner, Matthias Gastel, Stefan Gelbhaar, Britta Haßelmann, Oliver Krischer, Renate Künast, Dr. Ingrid Nestle, Markus Tressel, Dr. Julia Verlinden, Daniela Wagner und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Rein in eine Zukunft ohne Müll – Mehrweg und innovative Pfandsysteme fördern

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Deutschland ist EU-Schlusslicht bei der Vermeidung von Verpackungsabfall – allein 2018 fielen hierzulande pro Kopf 227,5 Kilogramm an. Die Tendenz ist seit Jahren steigend. Insbesondere bei Papier- und Kunststoffverpackungen ist das Abfallaufkommen in den zurückliegenden 20 Jahren deutlich gestiegen. Ein wesentlicher Treiber sind Versandpakete im Onlinehandel sowie immer mehr To-go-Becher und Außerhausessensverpackungen.

Der wachsende Berg an Einwegprodukten, die nach einer kurzen Nutzungsdauer zu Abfall werden, treibt auch den Ressourcenverbrauch immer weiter in die Höhe. Der Sachverständigenrat der Bundesregierung für Umweltfragen weist in seinem Umweltgutachten 2020 eindringlich darauf hin, dass es für die Einhaltung der planetaren Belastungsgrenzen einer Reduzierung der gesellschaftlichen Stoffströme bedarf. Damit das gelingt, müssen wir unsere Einwegwirtschaft zu einer Kreislaufwirtschaft transformieren und die Abfallmengen drastisch reduzieren. Das Ziel ist eine müllfreie Wirtschaft bis 2050. Der Weg zur Abfallvermeidung führt über ein innovatives Produktdesign, das eine ressourcensparende Herstellung sowie die lange und mehrfache Nutzung von Produkten ermöglicht. Insbesondere Einwegverpackungen können durch nachhaltige Mehrweglösungen einfach ersetzt werden.

Die Bundesregierung hat bislang keinen funktionierenden Plan für die Vermeidung von Abfall. Auch der Gesetzentwurf für eine Änderung des Verpackungsgesetzes wird die Müllflut nicht beenden. Notwendig ist ein gesetzlicher Rahmen, damit Mehrwegverpackungen überall dort, wo sie ökologisch vorteilhaft sind, einen Vorrang vor Einwegprodukten erhalten. Nicht nur für Getränkeflaschen oder Coffee-to-go-Becher, auch für Versandverpackungen, in der Transportlogistik oder für den Verkauf von Lebensmitteln sind Mehrweglösungen möglich. Zahlreiche innovative Unternehmen stehen hier mit entsprechenden Lösungen in den Startlöchern, etwa mit Angeboten für Mehrwegverpackungen für das Mittagessen zum Mitnehmen oder digital gestützte Pfandsysteme.

Die Umweltvorteile von Mehrwegsystemen müssen viel besser ausgeschöpft werden. Das bestehende Pfandsystem im Getränkebereich muss verbraucherfreundlicher werden: Es gilt, das komplizierte Pfandsystem zu entwirren, so dass jede Flasche in jeden Pfandautomaten passt. Statt immer mehr marketingoptimierte Mehrweg-Individualflaschen müssen bestehende Mehrweg-Poolsysteme mit einheitlichen Flaschenmodellen weiter ausgebaut werden. Das ermöglicht kurze Transportwege, regionale Kreisläufe und eine hohe Wertschöpfung vor Ort. Viele Unternehmen des mittelständisch geprägten Getränkehandels sowie zahlreiche Hersteller und Abfüller sind bereit, hier zu investieren, benötigen aber verlässliche Rahmenbedingungen.

Bei der Förderung von Mehrwegalternativen für To-go-Becher oder Imbiss- und Außerhausverpackungen bleibt der Gesetzentwurf der Bundesregierung weit hinter dem Möglichen zurück. Eine bloße Pflicht, Mehrwegalternativen parallel zu Einweglösungen anzubieten, wird absehbar ins Leere laufen. Vielfach stellt dies schon den Status quo dar – mit dem Effekt, dass Mehrweglösungen eine Nische bleiben. Deshalb muss die Schaffung eines breiten Mehrwegangebots mit dem Aufbau und der Ausweitung verbraucherfreundlicher Pfandsysteme einhergehen. Die Rückgabe von Mehrwegbechern muss problemlos an allen Verkaufspunkten möglich sein. Kleinteilige Pfandsysteme, an denen jeweils nur wenige Cafés, Restaurants oder Bäckereien teilnehmen, sind nicht verbraucherfreundlich. Der Aufbau einheitlicher Pfandsysteme kann durch digitale Technologien unterstützt werden. Schon heute stellen einige Anbieter digitale Pfandsysteme zur Verfügung, die teilweise bargeldlos und ohne komplizierte Clearingmechanismen funktionieren.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. das Aufkommen an Verpackungsabfall bis zum Jahr 2030 auf 110 Kilogramm pro Kopf zu halbieren und dann bis zum Jahr 2050 kontinuierlich weiter abzusenken und dafür
 - a) in § 1 des Verpackungsgesetzes eine verbindliche Zielvorgabe festzuschreiben;
 - b) Mehrwegverpackungen für Lebensmittel, Getränke, Versandhandel oder Logistik im Verpackungsgesetz zum gesetzlichen Standard zu machen, wenn sie Einwegverpackungen ökologisch vorzuziehen sind. Die Bewertungsmaßstäbe der hierfür genutzten Ökobilanzen müssen dabei die zukünftigen Rahmenbedingungen einer kreislauforientierten und klimaneutralen Wirtschaft berücksichtigen;
 - c) die EU-Abgabe für nichtrecycelte Plastikverpackungen auf die Hersteller umzulegen und so wirksame finanzielle Anreize zur Abfallvermeidung zu setzen. Hierzu müssen die Lizenzentgelte, die Hersteller von Verpackungen an die Dualen Systeme zahlen, in § 21 des Verpackungsgesetzes zu einer Ressourcenabgabe weiterentwickelt werden, die Wiederverwendung, Recycling und den Einsatz von Rezyklaten fördert;
 - d) einen Zero-Waste-Fonds zur Förderung von Abfallvermeidungsmaßnahmen einzurichten, der aus dem sogenannten Pfandschlupf finanziert wird, also Pfandgeldern, die den Verbraucher*innen nicht zurückgezahlt werden;
2. das verbraucherfreundliche Mehrwegsystem bei Getränkeflaschen zu stärken, indem sie
 - a) alle Lebensmittelketten und Getränkemärkte dazu verpflichtet, jede Pfandflasche zurückzunehmen;
 - b) eine verbraucherfreundliche Kennzeichnung von Mehrweg und Einweg direkt auf der Verpackung im Verpackungsgesetz vorschreibt;

- c) standardisierte Poollösungen durch verbindliche Designanforderungen stärkt sowie aktuelle Brancheninitiativen für den Ausbau von Mehrweg-Poolsystemen unterstützt;
3. den Verbrauch von To-go-Lebensmittelverpackungen drastisch zu senken und insbesondere den derzeitigen Verbrauch von rund einer Milliarde To-go-Bechern pro Jahr in Deutschland bis zum Jahr 2025 zu halbieren indem
 - a) im Verpackungsgesetz sichergestellt wird, dass Mehrwegalternativen immer günstiger angeboten werden müssen als Einwegverpackungen;
 - b) eine einfache und verbraucherfreundliche Rückgabe von Mehrwegbechern und Mehrwegessensverpackungen durch deutschlandweite Pfandsysteme gefördert wird. Ziel muss es sein, dass die Verbraucher*innen Pfandbecher und Pfandboxen möglichst bei allen Verkaufspunkten zurückgeben können. Hierbei gilt es, insbesondere die Entwicklung digitaler Pfand- und Clearingmodelle voranzutreiben. Für den Aufbau von Rücknahme- und Reinigungssystemen sollen bestehende Infrastrukturen wie Spüleinrichtungen in Kantinen sinnvoll eingebunden und digital vernetzt werden;
 - c) Rechtsunsicherheiten bei Lebensmittelhändlern, Cafés, Restaurants oder Bäckereien abzubauen, die Lebensmittel, Speisen und Getränke in mitgebrachte Mehrwegbehältnisse der Kund*innen abfüllen, und hierfür bundesweit einheitliche Hygiene-Leitlinien zu erlassen;
4. sich in der EU für den Aufbau europäischer Mehrweg- und Pfandsysteme einzusetzen.

Berlin, den 20. April 2021

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Zu 1.

- a) Das Verpackungsgesetz bietet bislang keine ausreichenden Anreize zur Vermeidung von Abfällen. Die laufende Novellierung des Verpackungsgesetzes muss daher dafür genutzt werden, das Gesetz im Sinne der Abfallhierarchie der EU-Abfallrahmenrichtlinie und des Kreislaufwirtschaftsgesetzes weiterzuentwickeln. Die Vermeidung von Abfällen muss oberstes Ziel einer echten Kreislaufwirtschaft sein. Das muss durch ein verbindliches Abfallvermeidungsziel im Verpackungsgesetz untermauert werden. Eine Halbierung der Abfallmengen ist beispielsweise durch eine Ausweitung des verpackungsfreien Angebots oder materialsparende Verpackungen möglich. Unnötige Doppelt- und Dreifachverpackungen oder Schummelverpackungen, in den die Verbraucher*innen mehr Luft als Inhalt kaufen, gehören abgeschafft. Vor allem müssen Mehrwegangebote konsequent ausgebaut werden.
- b) Nicht nur bei Getränken, To-go-Bechern sowie Imbiss- und Außerhausverpackungen auch im Versandhandel, in der B2B-Logistik oder für den Verkauf von frischen und abgepackten Lebensmitteln sind Mehrweglösungen möglich. Bereits heute bieten Start-ups zusammen mit dem Handel Mehrwegboxen an, die an der Frischetheke, im Backshop, an Unverpackt-Stationen, im Take-Away oder auch Convenience Bereich eingesetzt werden können. In Großbritannien und Frankreich wird ein Mehrwegsystem für den Versandhandel getestet, das über einen eigenen Onlineshop sowie über das Onlineangebot von Supermarktketten angeboten wird. Das System bietet Mehrwegverpackungen für Massenprodukte von Lebensmitteln bis Kosmetika. Solche Ansätze müssen auch in Deutschland konsequent gefördert werden. Ziel muss es sein, dass Mehrweg überall dort gesetzlicher Standard wird, wo es ökologisch vorteilhaft ist. Für die ökologische Bewertung von Einweg- und Mehrwegprodukten greifen herkömmliche Modelle der Ökobilanzierung häufig zu kurz. Zwar erfolgen die Berechnungen nach klaren ISO-Normen, sie beruhen allerdings immer nur auf Annahmen zum aktuellen Ist-Stand einer weitestgehend abgebauten Mehrweg-Infrastruktur. Der Sachverständigenrat der Bundesregierung für Umweltfragen empfiehlt daher in seinem Umweltgutachten 2020: „Geht es um die strategischen Weichenstellungen für die Kreislaufwirtschaft der Zukunft, in der die erste Stufe der Abfallhierarchie, nämlich die Vermeidung, gestärkt und insgesamt der Stoffdurchsatz in der Gesellschaft verringert werden soll, sind die Rahmenbedingungen der Zukunft zu berücksichtigen. Dazu zählt insbesondere eine treibhausgasneutrale, weitgehend dekarbonisierte Wirtschaft.“ (vgl. SRU Umweltgutachten 2020: Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, S. 149).
- c) Die neue EU-Eigenmittelkategorie „Plastikabgabe“ in Höhe von 80 Cent pro Kilo nichtrecyceltem Kunststoffverpackungsabfall wurde im Rahmen des Mehrjährigen Finanzrahmens im Juli 2020 von den Staats- und Regierungschef*innen der Europäischen Union beschlossen. Die neue Eigenmittelkategorie soll so umgesetzt werden, sie anteilsweise die Beiträge ersetzt, die basierend auf dem Bruttonationaleinkommen der Mitgliedstaaten berechnet werden. Die Plastikabgabe führt also zu keiner Mehrbelastung des deutschen Bundeshaushalts. Die Reduktion des Anteils an nichtrecycelten Kunststoffverpackungen bedeutet auch keine Entlastung des Bundeshaushalts. Somit besteht weder für die Bundesregierung noch für die herstellenden Unternehmen ein finanzieller Anreiz, die Menge an nicht-recycelten Kunststoffverpackungen zu reduzieren. Damit die EU-Plastikabgabe eine ökologische Lenkungswirkung hin zur Abfallvermeidung und zur Stärkung des Recyclings von Verpackungen entfaltet, muss sie im Rahmen einer Neufassung des § 21 des Verpackungsgesetzes auf die herstellenden Unternehmen umgelegt werden.
- d) Das deutsche Einwegpfandsystem für Getränkeflaschen und Dosen hat eine sehr hohe Rücklaufquote von über 96 Prozent. Dennoch entsteht auch im Einwegpfandsystem ein sogenannter Pfandschlupf. Also Gewinne durch nicht eingelöste Pfandzahlungen, wenn Flaschen oder Dosen nicht zurückgegeben werden. Nach Angaben des Bundesumweltministeriums beläuft sich der Pfandschlupf in Deutschland auf ungefähr 150 Millionen Euro (vergl. Bundestagsdrucksache 19/4359). Diese Gewinne aus dem Pfandschlupf sollten zweckgebunden für die Finanzierung von Abfallvermeidungsmaßnahmen eingesetzt werden.

Zu 2.

- a) Das aktuelle Pfandsystem führt bei vielen Verbraucher*innen immer wieder zu Verwirrung. Nicht auf alle Einwegflaschen und Dosen wird ein Pfand erhoben und Mehrwegflaschen können nicht überall zurückgegeben werden. Mit der Novelle des Verpackungsgesetzes wird nun die Pfandpflicht auf alle Einwegkunststoffflaschen ausgeweitet, darüber hinaus sollen Supermärkte und Getränkehändler, die Mehrweg anbieten, zukünftig alle Mehrwegflaschen zurücknehmen. Einfacher und verbraucherfreundlicher ist eine Rückgabe nach dem Prinzip: Jede Flasche muss in jeden Pfandautomaten passen.
- b) Beim Einkauf sollten die Verbraucher*innen zudem sofort auf der Verpackung erkennen können, ob es sich um eine Einweg oder Mehrwegflasche handelt. Notwendig ist daher eine klare Kennzeichnung an der Verpackung. Das ermöglicht eine einfache Kaufentscheidung und trägt dazu bei, das Mehrwegsystem zu stärken. Bislang sieht das Verpackungsgesetz lediglich eine Kennzeichnung von Mehrweg und Einweg am Regal vor. Diese Regalkennzeichnung wird allerdings nicht einheitlich umgesetzt und ist für die Verbraucher*innen oft nicht eindeutig ersichtlich.
- c) Die ökologischen Vorteile von Mehrwegverpackungen werden insbesondere durch standardisierte Poollösungen voll ausgeschöpft. Poollösungen ermöglichen kurze Transportwege, regionale Kreisläufe und lokale Wertschöpfung. Standards und finanzielle Anreize können die Stärkung und Ausweitung von Poolssystemen fördern und dabei aktuelle Entwicklungen unterstützen. Im Herbst 2020 haben beispielsweise viele Brauereigruppen die Gesellschaft für Mehrwegmanagement (GeMeMa) gegründet, um den Mehrwegpool für Bierflaschen zu optimieren.

Zu 3.

- a) Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Förderung bei Mehrwegalternativen für To-go-Becher sowie Imbiss- und Außerhausverpackungen sieht bislang lediglich eine Pflicht für Restaurants, Cafés oder Bäckereien vor, eine Mehrwegalternative anzubieten. Ohne verbindliche und messbare Zielvorgaben droht diese Angebotspflicht ins Leere zu laufen. Die Studie „Untersuchung der ökologischen Bedeutung von Einweggetränkebechern im Außer-Haus-Verzehr und mögliche Maßnahmen zur Verringerung des Verbrauchs“ des IFEU-Instituts und des Instituts für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW) im Auftrag des Umweltbundesamtes zeigt, dass es möglich ist das Aufkommen von Einwegbechern deutlich zu reduzieren. Dafür schlagen die Autor*innen der Studie unter anderem eine merkliche Preisdifferenzierung für Einweg- und Mehrwegbecher an der Verkaufsstätte vor. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Verpackungsgesetzes hingegen regelt lediglich, dass Mehrwegalternativen nicht zu einem höheren Preis als Einwegverpackungen angeboten werden dürfen. Ein wirksamer Anreiz, auf Mehrweglösungen umzusteigen, wird aber nur dann gesetzt, wenn die Mehrwegalternativen günstiger angeboten werden als die entsprechende Einwegverpackung. Das ist im Gesetzestext sicherzustellen.
- b) Deutschlandweite Pfandsysteme ermöglichen eine unkomplizierte Verwendung von Mehrweg. Verbraucher*innen müssen ihren Pfandbecher oder eine Pfandbox möglichst in jeder Bäckerei oder jedem Imbiss wieder zurückgeben können. Verschiedene Unternehmen und junge Start-ups zeigen schon heute, dass regionale und deutschlandweite Mehrwegsysteme erfolgreich zu Vermeidung von Einwegmüll beitragen können. Diese Ansätze müssen weiter gestärkt und ausgebaut werden. Beim Aufbau einer nachhaltigen Mehrweglogistik sollten auch digitale Pfandmodelle einbezogen werden. Zudem kann etwa für die Reinigung von Mehrwegbehältnissen auf die bestehende Infrastruktur zurückgegriffen werden: Beispielsweise bestehen in großen Kantinen Spülmöglichkeiten in industriellem Maßstab. An einem Großteil des Tages ist die Spülinfrastruktur von Kantinen ungenutzt und könnte für die Reinigung von Mehrwegbechern und Boxen einbezogen werden.

- c) Bei vielen Betreiber*innen von Cafés, Imbissen oder Restaurants herrscht oft Unsicherheit darüber, ob Speisen und Getränke in mitgebrachte Mehrwegbehältnisse abgefüllt werden dürfen. Dabei ist die Abgabe in Mehrwegbehältnisse nicht grundsätzlich verboten, die Unternehmer*innen sind aber verantwortlich für die Einhaltung der Hygienevorschriften. Hygiene-Leitlinien des Lebensmittelverbandes zeigen schon heute auf, wie das Abfüllen von Getränken, Speisen oder frischen Lebensmitteln in Mehrwegbehältnisse möglich ist, ohne die Hygiene zu gefährden. Diese Leitlinien müssen zum einheitlichen Standard werden, um bestehende Unsicherheiten abzubauen. Klar ist, dass auch in der Corona-Pandemie die Ausgabe von Lebensmitteln in Mehrwegbehältnissen problemlos möglich ist.

Zu 4.

In einem europäischen Binnenmarkt dürfen Mehrweglösungen nicht allein auf Deutschland beschränkt bleiben. Der New Circular Economy Action Plan, den die EU-Kommission 2020 vorgestellt hat, legt daher unter anderem einen Schwerpunkt auf ein Produktdesign, das die Wiederverwendung ermöglicht. Laufende Ansätze zur Stärkung von europaweiten Mehrweg- und Pfandsystemen müssen von der Bundesregierung unterstützt werden.

