

Die vorliegende Stellungnahme gibt nicht die Auffassung des Ausschusses wieder, sondern liegt in der fachlichen Verantwortung des/der Sachverständigen. Die Sachverständigen für Anhörungen/Fachgespräche des Ausschusses werden von den Fraktionen entsprechend dem Stärkeverhältnis benannt.



ifeu im Weiher 10 D - 69121 Heidelberg

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und
nukleare Sicherheit
Referat WR II 5

z.H. Herrn Thomas Schmid-Unterseh

Robert-Schuman-Platz 3

D-53175 Bonn

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit
Ausschussdrucksache
19(16)343-C
Anhoerung am 06.05.20
04.05.2020

ifeu – Institut für Energie- und Umwelt-
forschung Heidelberg GmbH

Im Weiher 10
D - 69121 Heidelberg
Telefon +49 (0)6 221. 47 67 - 0
Telefax +49 (0)6 221. 47 67 - 19
www.ifeu.de

Benedikt Kauertz Tel.-57
E-Mail benedikt.kauertz@ifeu.de

Referentenentwurf des BMU zur Änderung des Verpackungsgesetzes Stellungnahme des ifeu-Heidelberg

30.09.2019

Sehr geehrter Herr Schmid-Unterseh,

gerne nehmen wir Ihr Angebot an und übermitteln Ihnen anbei unsere Anmerkungen zum aktuellen Entwurf zur Änderung des VerpackG.

Wir haben bereits im September 2016 die Gelegenheit zur Kommentierung des Arbeitsentwurfs des VerpackG genutzt und hoffen, dass auch unsere heutige Stellungnahme wieder hilfreiche Informationen für den aktuellen Gesetzgebungsprozess liefert.

Inhalt des Referentenentwurfs

Das Ziel des Referentenentwurfs ist eine Regelung zum Verbot der Inverkehrbringung von Kunststofftragetaschen mit einer Folienstärke zwischen 15µ und 50µ (im Entwurf auch als „leichte Kunststofftaschen“ bezeichnet). Damit wird eine Lösung folgender Problemstellungen (u.a.) angestrebt:

- „eine ineffiziente Ressourcennutzung [..], da leichte Kunststofftragetaschen nach ihrer Nutzung zur erstmaligen Verpackung und dem Transport von Einkäufen seltener wiederverwendet werden“
- „das unsachgemäße Wegwerfen („Littering“) von Kunststofftragetaschen, [das] zu Umweltbelastungen in der Landschaft und den Gewässern führt

Der erwarteten positiven Nachhaltigkeitswirkungen eines Verbots werden im Entwurf unter der Überschrift „Gesetzesfolgen“ in folgenden Punkten (u.a.) benannt:

- „Durch die Verminderung von Kunststoffabfällen infolge des Verbots wird der Konsum umweltverträglicher gestaltet“

Geschäftsführung: Andreas Detzel (Dipl.-Biol.), Lothar Eisenmann (Dipl.-Phys.), Dr.-Ing. Martin Pehnt (Dipl.-Phys.)
Prokuristen: Horst Fehrenbach (Dipl. - Biol.), Bernd Franke (Biol.), Hans Hertle (Dipl. - Ing. (FH)), Dr. Ulrich Höpfner (Dipl. - Chem.), Benedikt Kauertz (Dipl.-Ing.), Udo Lambrecht (Dipl. - Phys.), Dr. Guido Reinhardt (Biol. / Chem. / Math.)
Ehrevorsitzender: Dr. Ulrich Höpfner (Dipl.-Chem.) **Handelsregister:** Amtsgericht Mannheim HRB 334263
Sitz der Gesellschaft: Heidelberg **Steuernummer:** 32489/20374 beim Finanzamt Heidelberg **UID - Nr.:** DE 143446610
Bankverbindung: HypoVereinsbank Heidelberg, IBAN DE53 6722 0286 4880 1912 04, Swift (BIC)HYVEDEMM479

- - „Das Verbot trägt zur Reduzierung von Kunststoffabfällen bei. Es führt damit zu einer Reduktion des unsachgemäßen Wegwerfens von leichten Kunststofftragetaschen und reduziert dadurch Umweltbelastungen der Landschaft und der Gewässer. Dies kommt dem Schutz der Ökosysteme zu Gute und schützt bestehende Lebensräume.
- „Die Regelung beabsichtigt, dass weniger leichte Kunststofftragetaschen in Verkehr gebracht und entsprechend weniger entsorgt werden müssen bzw. in die Umwelt gelangen. Dadurch werden insbesondere absehbare Belastungen für kommende Generationen vermieden, da eine Reduzierung von Verpackungsabfällen sichergestellt ist.“
- „Die Regelung führt zu einer dauerhaften Reduzierung des Verbrauchs primärer, nicht erneuerbarer Ressourcen.“

2/4

Anmerkungen des ifeu-Instituts

Wir erlauben uns hier der Einfachheit halber, die aus den zuvor genannten Zitaten ableitbaren Ziele zugunsten einer möglichst kompakten Kommentierung in den folgenden Überschriften zusammenzufassen.

Ziel: Effizientere Ressourcennutzung durch das Verbot von leichten Kunststofftragetaschen

Kommentar 1: Das Ziel einer effizienten Ressourcennutzung ist aus Umweltsicht natürlich grundsätzlich zu begrüßen. Als Grund für das Verbot von leichten Kunststofftragetaschen wird dabei angegeben, dass die Tragetaschen zumeist nur einmal verwendet würden. Dies träfe dann allerdings auch auf Tragetaschen aus Papier sowie die zur Verpackung von Gemüse und Obst verwendeten Hemdchen- bzw. Knotenbeutel zu. Es ist nach unserer Auffassung daher nicht konsistent, diese Taschen und Beutel von einem Verbot auszunehmen.

Als Alternative kommen aus Umweltsicht besonders Mehrwegtragetaschen in Betracht. Derzeit ist jedoch unklar (denn es liegen nach unserer Kenntnis keine validen Daten dazu vor), wie häufig diese überhaupt verwendet werden und ob der Verbraucher tatsächlich ressourceneffizient damit umgeht. Zudem wären auch bzgl. der MW-Taschen wichtige Voraussetzungen zu formulieren, um eine Ressourceneffizienz oder Verringerung der mit Ihrer Inverkehrbringung und Verwendung verbundenen Auswirkungen (z.B. durch konventionellen Baumwollanbau oder Herstellung von MW-Kunststofftüten in Fernost) sicherzustellen.

Fazit: das Verbot greift in der vorliegenden Fassung zu kurz, um eine Sicherstellung der gewünschten Lenkungswirkung zu gewährleisten. Generell sollten abfall- bzw. umweltorientierte politische Festlegungen bzgl. Tragetaschen auf Basis einer ausreichend umfassenden wissenschaftlichen Basis erfolgen, was wir im vorliegenden Fall nicht als gegeben ansehen.

- **Ziel: Reduktion von Kunststoffabfällen bzw. Verpackungsabfällen/ Verminderung des Litterings**

Kommentar 2: Im Grunde sind hier die gleichen Punkte wie unter Kommentar 1 aufzuführen. Das Verbot von Kunststofftragetaschen garantiert per se

- keine Verminderung des Litterings in Deutschland, sowie
- keine Verminderung des Aufkommens von Verpackungsabfällen in Deutschland und
- angesichts der Verbrauchsmenge von 20 Tragetaschen je Einwohner und Jahr auch keine annähernd relevante Reduktion von Kunststoffabfällen in Deutschland

3/4

Fazit: es bleibt aus unserer Sicht unklar, wie das Verbot von Kunststofftragetaschen die gewünschte Lenkungswirkung gewährleisten kann. Ohne Frage wäre eine Reduktion des Aufkommens von Verpackungsabfällen wünschenswert. Hierzu wäre aber erforderlich zu ermitteln, wo tatsächlich relevante Mengenpotenziale bewegt werden könnten, inkl. der den Verpackungsmarkt in Deutschland massebezogen dominierenden Verpackungen aus Papier, Pappe, Kartonagen.

Auch für das Thema Littering fehlen bislang ausreichende Ergebnisse der wissenschaftlichen Grundlagenforschung, in der das Thema in seiner Gänze diskutiert wird und die es als Grundlage für eine ökologische Bewertung des Problems Littering und der Ableitung von wirksamen Lösungsansätzen brauchen würde. Einige Projekte in diese Richtung sind bereits angestoßen doch zum jetzigen Zeitpunkt sind grundlegende Fragen noch immer ungeklärt wie bspw.:

- Wo findet Littering in Deutschland statt? Ist es ein urbanes Problem oder ist der ländliche Raum stärker betroffen?
- Anhand welcher Maßstäbe wird das Problem bewertet? In Tonnage in belegter Fläche in Anzahl visuell betroffener Menschen?
- Wie ist die Litteringfraktion zusammengesetzt? Gibt es Unterschiede zwischen urbanen und ländlichen Räumen?
- Was wird aktuell und über welchen Weg auch wieder eingesammelt? Wie wird das verwertet? Wie lange ist die durchschnittliche Verweildauer des Litters in der Umwelt? Auch hier wären wieder die Unterschiede zwischen urbanen und ländlichen Räumen interessant
- Und schlussendlich auch: Was sind die Gründe für Littering?

Erst wenn Antworten auf diese Fragen diskutiert werden können, lassen sich grundlegende Maßnahmenpakete erarbeiten und evaluieren.

- **Ziel: Dauerhafter Reduzierung des Verbrauchs primärer, nicht erneuerbarer Ressourcen**

Kommentar 3: auch hier gelten prinzipiell die bereits in Kommentar 1 und 2 genannten Punkte. Darüber hinaus ist zu bedenken, dass das Verbot in seiner aktuellen Formulierung auch Kunststofftragetaschen aus Recyclingkunststoffen und biobasierten Kunststoffen umfasst. Insbesondere erstere sind aufgrund der nachweislichen Ressourceneffizienz sogar befähigt den Blauen Engel zu führen (Produkte aus Recyclingkunststoffen DE-UZ 30a). Kunststofftragetaschen aus biobasierten Kunststoffen können – insbesondere wenn sie in etablierten Wertstoffströmen verwertet werden – signifikante Beiträge für den Schutz der fossilen Ressourcen leisten und klimarelevante Emissionen verhindern. Dabei dürfen jedoch ggf. andere Umweltlasten nicht aus dem Blick verloren werden. Entsprechende Empfehlungen für den Einsatz biobasierter Kunststoffe liegen mit dem Bericht UBA Texte 88/2019 vor.

4/4

Fazit: das Verbot entfaltet auch diesem Punkt keine ausreichende Lenkungswirkung, vielmehr drängt das Verbot auch bekanntermaßen ökologisch optimierte Produkte (Taschen aus Sekundärmaterial) bzw. Produkte mit Optimierungspotenzial (biobasierte Taschen) aus dem Markt. Es wäre aus unserer Sicht sogar überlegenswert, gerade Produkte mit Blauem Engel durch eine Ausnahmetatbestandsregelung aktiv zu fördern.

Abschließendes Fazit

Das Gesetz kann im vorliegenden Entwurf am ehesten hinsichtlich einer möglichen Symbolwirkung gerechtfertigt werden. Es wäre zu hoffen, dass es beim Verbraucher einen generell bewussteren Umgang mit Verpackungen bewirken kann.

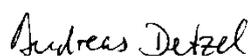
Generell sollte Umweltpolitik nach unserer Auffassung aber keine Symbolpolitik sein, sondern an wissenschaftlichen Erkenntnissen orientiert werden. Im Kontext des aktuellen Entwurfs fehlt es aus unserer Sicht jedoch an grundlegenden wissenschaftlichen Analysen zu den Gesamtumweltauswirkungen des Produktsystems Tragetasche mit all seinen in der Praxis möglichen bzw. existierenden Varianten.

Geht es um den angesprochenen pädagogischen Effekt dem Konsumenten die Einwegtragetaschen zu verbieten, sollte das Verbot nicht nur auf die Kunststoffprodukte beschränkt bleiben, sondern alle Einwegtragetaschen umfassen. Dann jedoch braucht es von Seiten der Politik aber auch eine klare Definition des Systems Mehrwegtasche und Instrumente zur Förderung ihres Einsatzes bei Sicherstellung hoher Wiederverwendungsraten.

Gerne stehen wir für weitere Diskussionen bereit und verbleiben mit freundlichen Grüßen



(Benedikt Kauertz - Fachbereichsleiter)



(Andreas Detzel – Geschäftsführer)