



## **Wortprotokoll** der 69. Sitzung

### **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit**

Berlin, den 6. Mai 2020, 11:30 Uhr  
10117 Berlin, Konrad-Adenauer-Straße 1  
Paul-Löbe-Haus, Sitzungssaal 4.300

Vorsitz: Sylvia Kotting-Uhl, MdB

## Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

### **Einziger Tagesordnungspunkt** **Seite 3**

Gesetzentwurf der Bundesregierung  
**Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des  
Verpackungsgesetzes**  
**BT-Drucksache 19/16503**

**Federführend:**  
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

**Mitberatend:**  
Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft

**Gutachtlich:**  
Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

**Berichterstatter/in:**  
Abg. Björn Simon [CDU/CSU]  
Abg. Michael Thews [SPD]  
Abg. Andreas Bleck [AfD]  
Abg. Judith Skudelny [FDP]  
Abg. Ralph Lenkert [DIE LINKE.]  
Abg. Dr. Bettina Hoffmann [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



### Mitglieder des Ausschusses

	<b>Ordentliche Mitglieder</b>	<b>Stellvertretende Mitglieder</b>
CDU/CSU	Damerow, Astrid Dött, Marie-Luise Färber, Hermann Grundmann, Oliver Hirte, Christian Kießling, Michael Kruse, Rüdiger Kuffer, Michael Möring, Karsten Schulze, Dr. Klaus-Peter Schweiger, Torsten Simon, Björn Wegner, Kai Weisgerber, Dr. Anja	Abercron, Dr. Michael von Benning, Sybille Haase, Christian Krauß, Alexander Ludwig, Daniela Mannes, Dr. Astrid Nüßlein, Dr. Georg Obner, Florian Pols, Eckhard Röring, Johannes Sauer, Stefan Sendker, Reinhold Thies, Hans-Jürgen
SPD	Mindrup, Klaus Nissen, Ulli Pilger, Detlev Scheer, Dr. Nina Schrodi, Michael Schwabe, Frank Thews, Michael Träger, Carsten	Bach, Bela Gremmels, Timon Held, Marcus Klare, Arno Mackensen, Isabel Miersch, Dr. Matthias Röspel, René
AfD	Bernhard, Marc Bleck, Andreas Hilse, Karsten Kraft, Dr. Rainer Wildberg, Dr. Heiko	Hemmelgarn, Udo Theodor Heßenkemper, Dr. Heiko Magnitz, Frank Protschka, Stephan Spaniel, Dr. Dirk
FDP	Aggelidis, Grigorios in der Beek, Olaf Köhler, Dr. Lukas Skudelny, Judith	Busen, Karlheinz Meyer, Christoph Neumann, Dr. Martin Sitta, Frank
DIE LINKE.	Lay, Caren Lenkert, Ralph Schreiber, Eva-Maria Zdebel, Hubertus	Beutin, Lorenz Gösta Perli, Victor Remmers, Ingrid Weinberg, Harald
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Badum, Lisa Hoffmann, Dr. Bettina Kotting-Uhl, Sylvia Lemke, Steffi	Ebner, Harald Krischer, Oliver Kühn (Tübingen), Christian Verlinden, Dr. Julia
fraktionslos	Bülow, Marco	



### **Einzigster Tagesordnungspunkt**

Gesetzentwurf der Bundesregierung

### **Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Verpackungsgesetzes**

**BT-Drucksache 19/16503**

#### **dazu Sachverständige:**

##### **Dr. Andreas Bruckschen**

Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-, Wasser- und Rohstoffwirtschaft e. V. (BDE)

##### **Benjamin Peter**

Handelsverband Deutschland e. V. (HDE)  
Ausschussdrucksache 19(16)343-E (Anlage 1)

##### **Stefan Kopp-Assenmacher**

Kopp-Assenmacher & Nusser Rechtsanwälte Part-GmbH  
Ausschussdrucksache 19(16)343-F (Anlage 2)

##### **Tim Bagner**

Deutscher Städtetag  
Ausschussdrucksache 19(16)343-A (Anlage 3)

##### **Rolf Buschmann**

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. (BUND)

##### **Benedikt Kauertz**

ifeu – Institut für Energie- und Umweltforschung  
Heidelberg  
Ausschussdrucksache 19(16)343-C (Anlage 4)  
PowerPoint (Anlage 5)

##### **Thomas Fischer**

Deutsche Umwelthilfe e. V. (DUH)  
Ausschussdrucksache 19(16)343-B (Anlage 6)

##### **Katharina Istel**

Naturschutzbund Deutschland e. V. (NABU)  
Ausschussdrucksache 19(16)343-D (Anlage 7)  
PowerPoint (Anlage 8)

**Vorsitzende:** Liebe Kolleginnen und Kollegen, wir möchten mit der öffentlichen Sitzung am heutigen Tag beginnen. Ich begrüße Sie ganz herzlich.

Wir haben in diesen besonderen Zeiten auch diese öffentliche Sitzung – wie auch in der letzten Sitzungswoche – wieder in einem besonderen Format. Das heißt, wir haben eine reduzierte Abgeordnetenpräsenz hier im Ausschusssaal und schalten die Sachverständigen per Videokonferenz dazu. Die Öffentlichkeit kann die Sitzung live im Internet verfolgen.

Ich möchte Herrn Staatssekretär Florian Pronold begrüßen, vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, der die Diskussion in dieser Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung gemeinsam mit uns verfolgen wird.

Es geht um den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Verpackungsgesetzes, im Einzelnen um das Verbot des Inverkehrbringens von Kunststofftragetaschen mit einer Wandstärke von weniger als 50 Mikrometer. Davon gibt es laut der Deutschen Umwelthilfe e. V. zwei Milliarden Stück jährlich, für die 40 000 Tonnen Kunststoff benötigt werden. Wir haben zu Beginn dieser Wahlperiode sowohl im Ausschuss, in einzelnen Fraktionen, aber auch ganz deutlich von der Bundesumweltministerin, drei große Krisen benannt, die das umweltpolitische Handeln leiten: Die Klimakrise, das Artensterben und als dritte Krise die Plastikflut. Die Frage, die sich uns heute stellt, ist, ob diese erste Aktion zur Bekämpfung der Plastikflut, die die Bundesumweltministerin angekündigt hatte und die jetzt in einem Gesetzentwurf vor uns liegt, nämlich ein Verbot dieser Plastiktüten, das taugliche, das richtige und das zielführende Mittel ist. Darüber gibt es – wie über fast alle Fragen im politischen Raum – unterschiedliche Ansichten und dementsprechend haben wir uns wie üblich heterogene Sachverständige eingeladen, die uns ihre Sicht der Dinge geben werden, und uns hoffentlich dabei behilflich sind, vielleicht zu einer einigermaßen konsensualen Einschätzung am Ende zu kommen.

Ich möchte diese Sachverständigen jetzt im Einzelnen begrüßen: Herr Dr. Andreas Bruckschen vom Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-, Wasser- und Rohstoffwirtschaft; Herr Benjamin Peter vom Handelsverband Deutschland e. V.; Herr Stefan Kopp-Assenmacher von Kopp-Assenmacher & Nusser Rechtsanwälte PartGmbH; Herr Tim Bagner vom Deutschen Städtetag; Herr Rolf



Buschmann vom Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V.; Herr Benedikt Kauertz vom ifeu – Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg GmbH; Herr Thomas Fischer – Deutsche Umwelthilfe e. V.; Frau Katharina Istel vom Naturschutzbund Deutschland e. V.

Die Sitzung wird im Parlamentsfernsehen und im Internet übertragen. Der Link zum Video der Veranstaltung wird später auf der Internetseite des Umweltausschusses hinterlegt. Das heißt, dass alle Stellungnahmen, Statements, Diskussionen über das Internet zugänglich gemacht werden. Lassen wir wie üblich ein Wortprotokoll anfertigen? Gibt es dazu Widerspruch? Sehe ich nicht. Dann haben wir das so beschlossen.

Der Ablauf der Anhörung wird folgendermaßen stattfinden: Alle Sachverständigen haben jetzt jeweils Zeit für ein Statement von drei Minuten. Das ist sehr kurz; das wissen wir. Aber die eigentliche Diskussion kommt dann anschließend. Diese verläuft dergestalt, dass jede Fraktion in jeder Frageunde fünf Minuten Zeit hat für die Frage inklusive der Antwort, die der oder die Sachverständige, der oder die angesprochen wurde, dann gibt. Das heißt, der Fragesteller beziehungsweise die Fragestellerin hat selbst in der Hand, wie viel Zeit Sie für seine oder ihre Stellungnahme hat. Ich sag das immer deshalb so ausführlich, weil das auch ein Appell an meine Kolleginnen und Kollegen ist, sich mit der Frage etwas kurz zu fassen. Wir wollen ja hauptsächlich Ihre Sicht der Dinge hören und dadurch möglichst klüger werden. Wir haben also wahrscheinlich Zeit für zwei Frage-Antwort-Runden. Ich bitte Sie, selbst ein bisschen auf die Zeit zu achten. Normalerweise sitzen die Sachverständigen hier unten, wo unübersehbar eine Uhr abläuft. Das ist jetzt aus nachvollziehbaren Gründen nicht möglich, weil wir diese Form der Kommunikation wählen mussten. Deshalb würde ich Sie bitten, selbst ein bisschen darauf zu achten und auf die Uhr zu schauen, wenn die Frage an Sie gerichtet wird. Sie wissen gleich zu Beginn, dass die Frage an Sie geht. Ich bitte Sie, dann zu schauen, dass Sie den Fünf-Minuten-Rahmen einhalten. Nur so können wir gewährleisten, dass wir auch wirklich zu zwei Frage-Antwort-Runden kommen.

Ich muss noch eines sagen: Um die Übertragung von störenden Hintergrundgeräuschen zu minimieren und Rückkopplungen zu vermeiden,

schalten Sie bitte das Mikrofon aus, wenn Sie nicht sprechen, oder benutzen Sie ein Headset.

Das Wort zur ersten Stellungnahme hat Herr Dr. Bruckschen. Bitteschön.

**Dr. Andreas Bruckschen (BDE):** Der Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-, Wasser-, und Rohstoffwirtschaft e. V. ist über den Entwurf zur Änderung des Verpackungsgesetzes insgesamt überrascht, weil zur ökologischen Lösung der Kunststoffproblematik ausgerechnet ein Verbot von Plastiktüten in den Vordergrund gestellt wurde. Das überrascht uns, zumal es zur Verringerung von Kunststofftüten auch eine Vereinbarung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit mit dem Handelsverband Deutschland e. V. gegeben hat und diese auch eine deutliche Wirkung entfalten konnte.

Wir vermuten daher, dass der Gesetzgeber mit dem Plastiktütenverbot ein politisches Signal zum ökologischen Umgang mit Kunststofftragetaschen senden möchte, können dies aber aus folgenden Gründen nicht nachvollziehen. Erstens: Kunststofftragetaschen sind gut recycelbar. Zweitens: Kunststofftragetaschen eignen sich auch für den Einsatz von Recyclaten. Drittens: Kunststofftüten sind bereits optimiert hinsichtlich Materialaufwand, Tragfähigkeit und auch hinsichtlich der Produktanforderungen. Viertens: Plastiktüten sind auch mehrfach nutzbar. Darüber hinaus können wir – in Deutschland jedenfalls – ein umfassendes *Littering* von Plastiktüten nicht feststellen, weil wir in Deutschland ein umfangreiches Sammelsystem für Leichtstoffverpackungen und Restmüll haben. Sechstens fördert ein Verbot von Kunststofftüten auch den Einsatz von Verbundmaterialien, die sehr viel schwieriger zu recyceln sind. Das ist ein großes Problem in unseren Recycling-Anlagen. Es lässt sich auch feststellen, dass Papiertüten häufig doch nur aussehen wie Papiertüten, aber in Wahrheit doch oft Kunststoffanteile enthalten. Diese Verbundstoffe sind in den Anlagen nicht zu recyceln.

Zur Förderung der Kreislaufwirtschaft hält der Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-, Wasser-, und Rohstoffwirtschaft e. V. es deshalb für sinnvoller, umfassende Maßnahmen einzuleiten, in deren Mittelpunkt das Recycling und – auch das ist ganz wesentlich – die Entwicklung von eigenständigen Recyclat-Märkten steht. Wir sind





deshalb der Auffassung, dass alle Produkte recyclinggerecht hergestellt werden müssen. Dazu gehören dann auch Tragetaschen. Hier muss man feststellen, dass Kunststofftüten recyclingfähig sind. Darüber hinaus müssen Produkte so hergestellt werden, dass ein Einsatz von Recyclaten möglich ist und das ist bei Plastiktüten der Fall. Insofern kommt der BDE zu dem Schluss, dass aus Sicht des Recyclings Plastiktüten besser sind als ihr Ruf und wir eher die Befürchtung haben, dass das Plastiktüten-Verbot mehr Probleme verursacht als es Lösungen bringt.

**Vorsitzende:** Vielen Dank! Das war eine Punktlandung. Wir kommen jetzt zum zweiten Statement. Herr Peter, Geschäftsführung des Handelsverbandes Deutschland. Bitteschön.

**Benjamin Peter (HDE):** Geschäftsführung nicht ganz, aber trotzdem vielen Dank. Frau Vorsitzende, Herr Staatssekretär, sehr geehrte Abgeordnete, der Handelsverband Deutschland e. V. lehnt den Gesetzentwurf ab. Das Ziel des Gesetzentwurfs – ein Verbot von leichten Kunststofftragetaschen – ist aus ökonomischer und ökologischer Sicht nicht zielführend. Die EU-Richtlinie, die diesem Verbot zugrunde liegt, sieht vor, dass bis zum Jahr 2025 weniger als 40 Kunststofftragetaschen pro Einwohner und Jahr verbraucht werden sollen. Um dieses Ziel zu erreichen hat der Handelsverband Deutschland e. V. im Jahr 2016 eine Selbstverpflichtung zur Verringerung von Kunststofftragetaschen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit abgeschlossen. Rund 350 Handelsunternehmen sind der Initiative gefolgt und haben sich freiwillig verpflichtet, Kunststofftragetaschen nicht mehr kostenlos anzubieten. Seit Inkrafttreten der Selbstverpflichtung wurden in Deutschland zwei Drittel Plastiktüten weniger verbraucht. Wir sind heute bei einem Verbrauch von nur noch 20 Tüten pro Einwohner und Jahr, also bei der Hälfte der EU-Zielvorgabe für das Jahr 2025. Ein Kompletterbot von Plastiktüten ist daher nicht nur unnötig, sondern auch aus Umweltgesichtspunkten kontraproduktiv. Kunststofftragetaschen machen weniger als ein Prozent des Kunststoffabfalls in Deutschland aus. Anders als der Gesetzentwurf vorgibt – und wie Herr Bruckschen auch schon gesagt hat – sind Plastiktüten in Deutschland auch nicht anfällig für *Littering*, da sie zum überwiegenden Teil

über die Gelbe Tonne oder den Gelben Sack entsorgt werden.

Ein Verbot von Kunststofftragetaschen kam für den Handel gänzlich unerwartet. Nach aktuellen Schätzungen liegen daher über 200 Millionen Plastiktüten als Vorrat in den Handelslagern. Wenn ein Verbot von Plastiktüten kommen würde, wären viele Händler gezwungen, ihre Restbestände zu vernichten. Eine Entsorgung dieser neuen, noch nicht in Verkehr gebrachten Plastiktüten wäre aus ökologischer Sicht nicht zielführend und gerade nicht mit dem Gedanken der Ressourcenschonung vereinbar, die der Gesetzentwurf vorsieht.

Auch aufgrund der aktuellen wirtschaftlichen Situation vieler Händler ist ein Verbot aus Sicht des Handelsverbandes Deutschland e. V. nicht tragbar. Viele Händler hatten wegen der Corona-Krise fast zwei Monate geschlossen und es drohen zehntausende Geschäftsschließungen im Handel. Vor diesem Hintergrund wäre es wirtschaftlich nicht zumutbar, wenn Händler zusätzlich zur Corona-Krise noch vermeidbare Kosten zur Entsorgung von Plastiktüten auf sich nehmen müssten. Der Handelsverband Deutschland e. V. fordert daher, das Verbot von Plastiktüten auszusetzen. Dies würde Unternehmen vor zusätzlichen finanziellen Belastungen schützen sowie eine unnötige Vernichtung der bereits hergestellten und vorhandenen Kunststofftragetaschen vermeiden.

**Vorsitzende:** Dankeschön. Ja, ich habe Sie etwas verkürzt vorgestellt und Verkürzung führt manchmal zur Verfälschung. Sie sind Geschäftsführer für den Bereich Kommunikation und Nachhaltigkeit. Entschuldigung.

Das dritte Statement kommt von Herrn Kopp-Assenmacher von der Kanzlei Kopp-Assenmacher & Nusser Rechtsanwälte PartGmbH.

**Stefan Kopp-Assenmacher (Kopp-Assenmacher & Nusser Rechtsanwälte PartGmbH):** Vielen Dank. Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrter Herr Staatssekretär, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, ich möchte mich zunächst herzlich bedanken, dass ich hier als Sachverständiger angehört werde. Ich habe eine relativ ausführliche, schriftliche Stellungnahme eingereicht, in der ich die Dinge rechtlich geprüft habe. Darauf möchte ich verweisen und werde versuchen, jetzt in der Kürze der Zeit das Wichtigste wiederzugeben.



Meine Aufgabe habe ich dahingehend verstanden, dass der Gesetzentwurf einer rechtlichen Analyse und Bewertung zuzuführen war. Ich vertrete hier keinen Verband und kein Unternehmen. Richtschnur meiner Analyse war die Frage, welche Leitplanken das Recht – und hier insbesondere das Europarecht und das Verfassungsrecht – einem abfallrechtlichen Produktverbot geben. Im Ergebnis halte ich nach Prüfung der europarechtlichen und verfassungsrechtlichen Maßstäbe das Änderungsgesetz zum Verpackungsgesetz für rechtlich äußerst bedenklich, wenn nicht gar europarechts- und verfassungswidrig. Es dürfte sich gerade auf der Grenze zwischen Verfassungsmäßigkeit und Verfassungswidrigkeit bewegen, mit der Folge, dass es von der Rechtsprechung gegebenenfalls später einmal aufgehoben werden könnte. Ich würde daher sehr empfehlen, das Gesetz gründlich nachzubessern.

Wesentliche Einzelheiten finden Sie in der schriftlichen Stellungnahme. Einige Punkte möchte ich plakativ herausstreichen. Ein Verbotsgesetz dieser Art greift massiv in Grundrechte von Betroffenen ein sowie in europäische Rechtsregeln, etwa zur Warenverkehrsfreiheit. Es ist Ultima Ratio, das heißt ein Verbotsgesetz sollte nur zum Tragen kommen, wenn sämtliche anderen, mildereren Mittel ausgeschöpft worden sind oder nach Prüfung verworfen werden mussten. Wesentlicher Maßstab ist insofern die Verhältnismäßigkeitsprüfung aller Maßnahmen. Das Plastiktüten-Verbot muss also geeignet, erforderlich und angemessen sein, um den verfolgten Zweck zu erfüllen.

Hier bestehen, meiner Ansicht nach, bereits schon erhebliche Bedenken bei dem Zweck des Änderungsgesetzes, also der Frage der ineffizienten Ressourcennutzung oder des Problems des *Litterings*. Ineffiziente Ressourcennutzung ist jedenfalls in dem Gesetzentwurf und den damit verbundenen Materialien nicht nachgewiesen. Ganz im Gegenteil gibt es eine Vereinbarung zwischen dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit und dem Handelsverband Deutschland e. V., aufgrund dessen der Verbrauch pro Kopf jährlich auf 20 Plastiktüten oder Kunststofftragetaschen dieser Art gesunken ist, also deutlich unter dem europäischen Ziel für 2025, nämlich 40 Tragetaschen. Insofern ist schwer erkennbar, wo hier der Handlungsbedarf bestehen

soll. Dasselbe Dilemma sehe ich bei der Frage der Vermüllung der Umwelt und der Vermeidung von Vermüllung. Hier wird ein Rechtsbegriff eingeführt, der nicht näher konkretisiert ist. Das halte ich für sehr problematisch. Der Gesetzgeber müsste ihn wesentlich konkreter fassen, damit er nicht als Einfallstor für alle möglichen Verbote gelten könnte.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass hier im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung noch erheblich nachzubessern ist. Zurzeit halte ich das Verbot weder für geeignet noch für erforderlich noch für angemessen.

**Vorsitzende:** Dankeschön. Das nächste Statement kommt von Herrn Bagner vom Deutschen Städtetag. Er ist Leiter des Dezernats Umwelt und Wirtschaft.

**Tim Bagner** (Deutscher Städtetag): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich bin nicht der Leiter des Dezernats, sondern Vorsitzender des Arbeitsbereichs, aber das ist nicht der Rede wert. Ich bin Referent.

Ich möchte nach den doch eher kritischen Stimmen, die wir jetzt gehört haben, einen etwas positiveren Ausgang wählen. Ich vertrete hier nicht nur den Deutschen Städtetag, sondern auch die anderen beiden kommunalen Spitzenverbände. Wir haben auch eine Stellungnahme eingereicht, die sehr kompakt nochmal unsere Sicht der Dinge darstellt, die ich gern auch jetzt nochmal mündlich erläutern möchte.

Als erstes würde ich schon sagen, dass wir im Grundsatz begrüßen, dass das ein Schritt ist, dem obersten Prinzip – nämlich der Abfallvermeidung – gerecht zu werden. Man kann natürlich diskutieren, inwieweit eine Ausweitung der freiwilligen Vereinbarung zwischen dem Handelsverband Deutschland e. V. und dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit es auch getan hätte, aber wir sehen auch schon und begrüßen auch, dass das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit hier Schritte geht, das Inverkehrbringen von Plastiktüten einzuschränken.

Wir würden uns natürlich auch freuen, wenn man das Thema der Plastikbeutel unter 15 Mikrometer Wandstärke nochmal stärker angeht. Ich glaube, hier sehen wir vor allen Dingen das Thema des



*Litterings* und des Einmal-Gebrauchs noch viel problematischer als bei dem Thema der etwas festeren Plastikbeutel. Hier gibt es zwar Ansätze – auch seitens des Handels – mit Mehrweg-Netzen oder anderen Mehrweg-Lösungen zu arbeiten, aber da würden wir noch mehr das Augenmerk darauf legen.

Es ist wichtig, dass dieses Verbot nicht dazu führt, dass wir ökologisch nachteilige Lösungen am Markt beobachten. Herr Bruckschen hat es angesprochen: Verbundstoffe, andere Tragesysteme, die aus ökologischer und auch aus Recyclingsicht nachteilig sind. Das darf nicht der Effekt dieses Gesetzes sein. Insofern ist darauf zu achten, dass dieses Gesetz einen ersten Impuls im Sinne der Plastikvermeidung darstellt, dass aber kategorisch nachgebessert werden muss, um sowohl die Belastung der Umwelt durch Plastik zu reduzieren, als auch ökologisch vorteilhafte Mehrweg-Lösungen zu stärken.

Wir haben in unserer Stellungnahme die Gelegenheit genutzt, auch nochmal das Thema *Littering*, was schließlich auch im Gesetzentwurf angesprochen worden ist, zu konkretisieren: Wir sehen im öffentlichen Raum eine erhebliche Zunahme von Serviceverpackungen und To-Go-Verpackungen, in den öffentlichen Abfallbehältern bzw. im öffentlichen Straßenraum. Das sind Verpackungen, die bereits bei den Dualen Systemen lizenziert worden sind, und letztlich durch die Kommune entsorgt werden müssen. Wir sehen da einen erheblichen Mehraufwand und würden uns wünschen und fordern ein, dass sich die Dualen Systeme finanziell an diesem Aufwand beteiligen. Wir haben das hier mal als Anregung platziert und würden uns freuen, wenn das im Gesetzgebungsverfahren weiter diskutiert würde. Dankeschön.

**Vorsitzende:** Vielen Dank. Unser nächster Sachverständiger ist Herr Buschmann vom Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V.

**Rolf Buschmann (BUND):** Schönen Dank. Grundsätzlich finden wir als Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V., dass eine verbindliche Regulierung im Gegensatz zu dem bisherigen freiwilligen Abkommen durchaus begrüßenswert ist, da bei der freiwilligen Vereinbarung auch nicht alle Anbieter mitgegangen sind und wir daher auch weiterhin Plastiktüten haben.

Allerdings ist ein alleiniges Verbot von Plastiktüten aus unserer Sicht nicht zielführend, da diese Alternativen wie Papiereinwegtüten oder andere Materialien dann in den Fokus rücken und auch, wie bereits dargestellt, die Alternative Hemdchenbeutel oder Tütchen mit Wanddicken, die dünner als 15 Mikrometer sind, weiterhin auf dem Markt sind und auch in die Umwelt gelangen können. Wir hätten es grundsätzlich besser gefunden, hier eine grundsätzliche Abgabe für alle Tütensysteme zu haben, bei gleichzeitiger Stärkung und Einführung von attraktiven und für die Nutzerinnen und Nutzer leicht zu nutzenden Mehrwegangeboten. Das könnten Pfandtaschen, aber auch das Ausleihen von einfachen Einkaufskörben sein, die im Fall eines Nichtvorhandenseins einer eigenen Einkaufstasche dann kurzfristig genutzt werden können. Da fehlt es also an Konzepten und Lösungen, die man gemeinschaftlich im Handel entwickelt oder die als Vorgabe gefordert werden. Da sehen wir dringenden Nachbesserungsbedarf auch im gesamten Verpackungsgesetz, insofern als Mehrwegsysteme grundsätzlich in allen Bereichen, im Handel, sei es aber auch in der Logistik, einen absoluten Vorrang und eine absolute Priorität haben sollten. Wir haben Tüten – nicht nur als Einwegtüten – und Tragetaschen im Handel und wir haben Verpackungsmaterialien in allen Bereichen, Folien, Beutelchen, Tüten, die im Versandhandel genutzt werden. Sie alle haben letztendlich nur eine kurze Lebensspanne und spielen in der Wertung trotz aller Aussagen, dass Tüten gut verwertbar seien, letztendlich eine untergeordnete Rolle und sind nicht so gut verwertbar.

Einwegtüten sind ein Symbol für die Einwegproblematik. Wir brauchen aber im Rahmen des Verpackungsgesetzes durchaus einen weitergehenden Ansatz. Wir erhoffen uns, dass dies tatsächlich nur ein erster Einstieg darin ist, eine weitergehende Überarbeitung des Verpackungsgesetzes zu erreichen und deutliche Signale zu setzen, dass Mehrwegsysteme vorteilhaft für die Umwelt und auch nutzbar sind. Einwegverpackungen haben langfristig – nach unserer Auffassung auch im Bereich des Kunststoffes – nur wenig ökologische Vorteile. Vielen Dank.

**Vorsitzende:** Vielen Dank. Das nächste Statement kommt von Herrn Kauertz vom ifeu – Institut für Energie- und Umweltforschung.

**Benedikt Kauertz (ifeu):** Sehr geehrte Damen und



Herren, ich bedanke mich für die Gelegenheit, Ihnen heute anlässlich des Entwurfs eines ersten Gesetzes zur Änderung des Verpackungsgesetzes ein kurzes Statement zur Sache abgeben zu dürfen. Wir beim ifeu – Institut für Energie- und Umweltforschung beschäftigen uns seit Beginn der 1990er Jahre mit dem Thema der Umweltauswirkungen von Verpackungen, haben schon die Entwicklungen des legislativen Rahmens beobachtet und auch des Öfteren kommentiert. Ganz grundsätzlich begrüßen wir die Entwicklung eines rechtlichen Rahmens für die Verpackungen, also das Verpackungsgesetz, sehen aber auch, dass es in seiner aktuellen Form ein weiteres Flickwerk inmitten eines noch größeren Flickenteppichs, nämlich der Umweltgesetzgebung, ist.

Ganz allgemein bemängeln wir eigentlich das Fehlen einer Zielvorstellung, wo wir in Deutschland langfristig mit dem Thema Verpackungen hinwollen. Wir haben Zielvorstellungen, wie unser zukünftiger Strommix auszusehen hat, wir haben Zielvorstellungen, wie unsere Mobilität langfristig aussehen soll und wir haben Ziele für den Gebäudebestand. Solche Zielvorstellungen sind immer wichtig, weil sich hieraus Szenarien und Maßnahmen ableiten lassen. Mithilfe von Gesetzen lässt sich dann die gewünschte Entwicklung auf den Weg bringen. Dann können wir auch *Monitoring Tools* implementieren und im Bedarfsfall kann die Politik auch gegensteuern, wenn sich etwas anders entwickelt als eigentlich gedacht oder gewollt ist.

Für die Verpackungen haben wir auf dieser Ebene keine vergleichbaren Zielvorstellungen und auch der heute diskutierte Vorschlag über das Verbot der Kunststofftragetaschen bringt uns eigentlich nicht wirklich in die Richtung. Stattdessen haben wir hier ein starkes Instrument. Aber das Verbot bezieht sich nur auf ein kleines Pixel des Gesamtbildes von den Verpackungen. Den zur Begründung angeführten Gesetzesfolgen fehlt aus unserer Sicht an vielen relevanten Stellen die wissenschaftliche Basis. Wir wissen heute nicht, ob wir da wirklich eine Lenkungswirkung sehen werden. Wir wissen nicht, ob die möglichen Alternativen allesamt und in jedem Fall die besseren sind und wir wissen auch nicht, ob die jetzt zu verbietenden leichten Kunststofftragetaschen wirklich einen signifikanten Anteil am *Littering* haben, weil generell beim Thema *Littering* noch ganz viele

Grundlagendaten fehlen, um das Umweltproblem nachhaltig zu bemessen und auch mal an der Wurzel anzugehen.

Somit bleibt der Entwurf am Ende Symbolpolitik. Eine Symbolpolitik, die die Hoffnung ausdrückt, dass ein Verbot eines spezifischen Produkts beim Verbraucher generell einen bewussteren Umgang mit Verpackungen bewirken kann. Für den pädagogischen Effekt wäre es da wahrscheinlich besser gewesen, alle Einwegtragetaschen zu verbieten, ohne weitere Differenzierung nach Material oder Form oder Größe. Aber aus wissenschaftlicher Sicht – und dafür stehe ich ja heute – wäre es definitiv besser gewesen, Produkte mit nachweislich guter Umweltbewertung zu identifizieren und dann auch aktiv zu fördern, zum Beispiel Produkte, die heute auch schon den Blauen Engel tragen, weil sie aus Altpapier sind oder weil sie *Post-Consumer-Recyclate* in hohen Anteilen einsetzen oder eben auch Mehrwegalternativen, wenn sie nachweislich hohe Wiederverwendungsdaten haben.

**Vorsitzende:** Herzlichen Dank. Das nächste Statement kommt von Herrn Fischer, Deutsche Umwelthilfe e. V.

**Thomas Fischer (DUH):** Schönen guten Tag und vielen Dank für die Einladung, dass wir hier zum Gesetzentwurf Stellung nehmen können. Die Ausschussvorsitzende Frau Kottling-Uhl hatte schon in ihrem Eingangsstatement erwähnt, dass pro Jahr zwei Milliarden Stück von Einwegplastiktüten hierzulande als Abfall anfallen. Das entspricht einem minütlichen Tütenverbrauch von 3 700 Stück. Das ist immer noch eine erhebliche Anzahl. 40 000 Tonnen Kunststoff sind nötig, um diesen Jahresverbrauch an Plastiktüten herzustellen. Vor diesem Hintergrund halten wir das geplante Plastiktütenverbot von der Bundesministerin Schulze für nachvollziehbar. Fakt ist, dass das Produkt Plastiktüte verzichtbar ist und dass es definitiv umweltfreundlichere Alternativen gibt, die von Verbrauchern angewendet werden können.

Es gibt immer wieder ökobilanzielle Debatten darüber, welche Mehrweg-Alternative wie umweltfreundlich ist und wie häufig sie genutzt werden muss, um ökologische Vorteile zu haben. Aber seien wir doch mal ehrlich: An dieser Stelle brauchen wir in vielen Bereichen Ökobilanzen gar nicht. Denn es gibt eine Vielzahl von Mehrweg-



Alternativen, die sowieso schon da sind und auch für andere Nutzungszwecke verwendet werden. Rucksäcke, Fahrradtaschen, Fahrradkörbe, Klappkisten, Trolleys und viele andere Dinge auch, die genutzt werden zum Einkaufen und die die Einweg-Plastiktüten überflüssig machen. Zudem braucht es auch keine Ökobilanz, um sich klarzumachen, dass ein zusammenfaltbarer Mehrweg-Polyesterbeutel, der eine extreme Zugfestigkeit hat und viele hundert Male wiederverwendet werden kann, nur 30 Gramm wiegt und damit ähnlich leicht wie eine Einweg-Plastiktüte, aber eine wunderbare Mehrweg-Alternative ist. Da ist doch klar – auch ohne eine Ökobilanz in der Breite – dass diese Mehrweg-Anwendung nach wenigen Nutzungen einen ökologischen Vorteil hat. Zudem können natürlich auch Permanenttragetaschen aus Kunststoff – aus Recycling-Material – hergestellt werden. Es wird hier immer wieder darauf abgestellt, dass Einweg-Plastiktüten mit dem Blauen Engel viel Recycling-Material beinhalten würden, aber das können natürlich Mehrwegtragetaschen aus Kunststoff auch.

Wenn Plastiktüten nur einen Bruchteil des deutschen Kunststoffabfalls ausmachen, so kann es doch keine Begründung dafür sein, sich täglich mit unnötigem Plastikmüll abzufinden. Irgendwo müssen wir mit dem Thema Umweltschutz und Abfallvermeidung beginnen. Insgesamt haben weltweit inzwischen 61 Staaten Plastiktüten verboten, unter anderem auch Frankreich. Deshalb sind wir der festen Überzeugung, dass dieser Schritt, dieser konsequente Schritt eines Plastiktütenverbots, der richtige ist.

An einer Stelle greift das Plastiktütenverbot allerdings zu kurz und zwar dann, wenn es darum geht, den Verbrauch von Einwegpapiertüten und auch Hemdchentüten für Obst und Gemüse nachhaltig einzudämmen. Da hätten wir uns einen weiterführenden Ansatz gedacht, entweder dadurch, diese Tüten auch zu verbieten und das konsequent durchzuziehen oder aber eine Mindestabgabe von 20 Cent auf die Einwegtütchen für Obst und Gemüse oder auch auf die Einwegpapiertüten einzuführen.

Nach unseren bisherigen Erkenntnissen aus Gesprächen mit dem Lebensmitteleinzelhandel schwenken 30 Prozent der Verbraucher, die vorher Plastiktüten, Einwegplastiktüten verwendet haben, auf Einwegpapiertüten um. Das bedeutet

im Umkehrschluss aber auch, dass etwa 70 Prozent der Verbraucher auf diese Einwegverpackung verzichten und Mehrweg-Alternativen nutzen. Das zeigt an dieser Stelle, dass diese Einwegverpackung unnötig und ein Verbot somit der richtige Schritt ist. Dankeschön.

**Vorsitzende:** Dankeschön. Und das letzte Eingangsstatement hören wir von Frau Istel vom Naturschutzbund Deutschland.

*[Wegen technischer Störungen bei der Videoverbindung zu dieser Sachverständigen wurde deren Statements zunächst zurückgestellt.]*

Herr Simon, beginnen Sie mit der Frage an Herrn Bruckschen.

Abg. **Björn Simon** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, die bisherigen Stellungnahmen, die wir gehört haben, waren jetzt doch beeindruckend. Die Plastiktüten, Herr Dr. Bruckschen, werden häufig in Haushalten mehrfach genutzt. Das heißt, es ist ja nicht der Fall, dass jede Plastiktüte, die da als Tragetasche im Supermarkt hängt und gekauft wird, per se direkt im Abfalleimer landet oder – wie auch teilweise dargestellt – dem *Littering* zugeführt, das heißt draußen in der Umwelt, entsorgt wird, was bei uns sehr selten der Fall ist. Können Sie da vielleicht nochmal was zu sagen? Wie ist die Rücklaufquote gerade in Bezug auf Plastiktüten? Wie ist das Problem beim Sammeln und Sortieren einzuordnen? Das haben Sie zwar schon angekratzt das Thema, vielleicht könnten Sie da noch ein bisschen tiefer gehen. Die Rücklaufquote habe ich angesprochen. Dazu wäre auch nochmal eine Information dienlich, wie hoch diese hier durchschnittlich ist. Also kann man davon ausgehen, dass die Plastiktüten, die eingekauft werden, im Supermarkt auch wieder eingesammelt werden? Und nochmal zu den Alternativen, die Sie genannt haben und die auch schon mehrfach genannt wurden, zum Beispiel die Papiertüte oder die kompostierbare Plastiktüte: Sollte man darauf komplett verzichten, weil wir bei Plastiktüten ja auch über Recycling-Material sprechen? Vielen Dank.

**Dr. Andreas Bruckschen** (BDE): Herr Simon, was die Rücklaufquoten angeht: Ich habe jetzt im Vorfeld zu dieser Anhörung nochmal recherchiert. Da gibt es keinerlei Statistiken, weil die Plastiktüte



als solche in keiner statistischen Größe so erfasst ist. Aber man kann allgemein sagen, dass natürlich in der klaren Materialzusammensetzung – eben aus PE- oder PP-Folien – die Plastiktüte sehr gut recyclebar ist und auch ein gewisses Mengenvolumen aufweist und sicherlich auch in die Quotenberechnung des Verpackungsgesetzes einzubeziehen ist. Wir haben hier somit ein eindeutiges Material, das gut recyclebar ist. Hingegen ist das eben bei den jetzt zu erwartenden Ausweichmaterialien schwieriger, insbesondere wenn es Verbundstoffe sind. Da können wir in den Anlagen rein gar nichts mit anfangen. Insofern wird da dann der Kreislaufwirtschaft ein Bärendienst erwiesen. In dem Moment, in dem jetzt zu reinen Papierfraktionen gegriffen wird, ist das sicherlich eine Alternative zur Plastiktüte. Nur können wir ja alle sehen, dass im tatsächlichen Nutzungsverhalten dann doch Papiertüten verwendet werden. Damit diese auch die Produkteigenschaften erfüllt, kommt es hier dann doch zu Kunststoffeinsetzung und dann haben wir die problematischen Verbundmaterialien. Insofern stehen wir der Entwicklung skeptisch gegenüber.

Abg. **Michael Thews** (SPD): Also ich finde, dass wir hier eine etwas rückwärtsgewandte Diskussion und diese auch nur sehr begrenzt führen. Also nur das Problem der Plastiktüten, das in vielen Bereichen – so wie ich das beobachte – schon gar nicht mehr existent ist. Wenn ich in den Handel gehe, sind meistens die Plastiktüten schon nicht mehr vorhanden, also das Verbot schon weggenommen. Und wenn ich jetzt über den Recyclatmarkt rede, dann ist der Wegfall der Plastiktüte das Beste für den Recyclatmarkt. Über den sollten wir eigentlich reden. Das wäre viel wichtiger heute, als über Plastiktüten zu reden. Und der Recyclatmarkt – ich will das nochmal ganz deutlich sagen – wird dadurch befeuert, dass wir im Grunde genommen die Plastiktüte verbieten und die Nicht-Einweg-Tragetaschen, die jetzt produziert werden, eben auch aus Recyclaten hergestellt werden. Also meiner Ansicht nach ist das hier eine etwas rückwärtsgewandte Diskussion.

Herr Bagner hat ja vorhin nochmal auf das Thema *Littering* hingewiesen. Man muss ganz klar sagen: Wir brauchen das. Wir brauchen das Gesetz deswegen, weil wir an der Stelle einen Impuls setzen. Das ist ganz wichtig. Das haben wir auch bei den

Glühbirnen. Wir würden heute noch überall Glühbirnen haben und keine LED-Leuchten, wenn wir das nicht gemacht hätten. Bestimmte Dinge müssen einfach auch in Gang gesetzt werden und deswegen finde ich das an dieser Stelle auch richtig. Herrn Bagner würde ich gerne nochmal fragen, wie das mit dem *Littering* aussieht, weil es da teilweise ganz unterschiedliche Informationen gibt. Letzten Endes müssen die Kommunen das ausbilden, was an *Littering* passiert. Wir haben eine starke Zunahme im Bereich der Gastronomie, also der Mitnahme von Speisen. Deswegen würde ich Herrn Bagner einfach mal ganz gerne fragen: Wie sieht es in diesem Bereich aus? Wie entwickelt sich das in den Kommunen? Vielleicht kann er da mal kurz so ein Update geben, wie es aussieht. Danke.

**Tim Bagner** (Deutscher Städtetag): Vielen Dank für die Frage, Herr Thews. Ich antworte gerne drauf. Es gibt da sicherlich nach Gebietstypen sehr unterschiedliche Entwicklungen, aber für die Großstädte, für die ich jetzt mal gerne sprechen möchte als Deutscher Städtetag, merken wir schon, nicht nur durch die Situation nach der Corona-Pandemie, in der To-Go der neue Standard ist, dass wir so einen – ich bezeichne das gerne so – mediterranen Lebensstil haben. Also man geht viel mehr nach draußen, man sitzt in Parks, man sitzt an Flussufern und konsumiert dort. Teilweise wird der Müll in den Parks und im öffentlichen Raum einfach liegen gelassen. Teilweise wird versucht, ihn in die öffentlichen Behälter zu entsorgen, die aber natürlich auch nur eine gewisse begrenzte Kapazität haben. Serviceverpackungen und To-Go-Verpackungen werden zunehmend voluminöser und da ist so ein Straßenpapierkorb in seiner Kapazität sehr schnell erschöpft. Viele Kommunen reagieren darauf mit höheren Abfuhrhythmen oder damit, dass sie größere Behälter auf öffentlichen Flächen bereitstellen, um den Müll aus dem öffentlichen Stadtbild zu entfernen. Es ist nicht nur eine Frage von Kosten und von anfallendem Abfall, sondern es ist auch eine Frage von Sauberkeit, eine Frage von Attraktivität von Innenstädten und öffentlichen Plätzen. Da merken wir, dass das in den letzten Jahren erheblich zugenommen hat.

Um das auch zahlenmäßig zu unterfüttern, werden gerade in einzelnen Städten Untersuchungen



durchgeführt mit dem Institut für Abfall, Abwasser und Infrastruktur-Management, um mal zu schauen, wie eigentlich die Anteile von Serviceverpackung, Leichtverpackung in den Abfallbehältern und auch im Straßenraum, also dem klassischen *Littering*, sind, um dann zu gucken, wo da eigentlich die Verantwortung der Dualen Systeme ist, die da letztlich für diesen Abfallstrom, wenn er über den Haushalt erfasst werden würde, zuständig sind. Und da erwarten wir uns nochmal ganz konkrete Zahlen über die Anteile. Aber fest steht, dass dieser Trend zum Außenverzehr und zum Entsorgen im öffentlichen Raum erheblich zugenommen hat.

Abg. **Andreas Bleck** (AfD): Ich bin über die Äußerung von Herrn Thews doch etwas verwundert. Ich meine, in diesem Gesetzentwurf gelesen zu haben, dass es doch explizit um die Kunststofftüten geht und zwar mit einer Wandstärke von bis 15 bis 50 Mikrometern. Und Sie sprechen von einer rückwärtsgewandten Diskussion und beschweren sich darüber, dass wir über Plastikmüll reden. Aber wir reden gerade über diesen Gesetzentwurf und dieser beinhaltet nun mal Plastik. Insofern muss ich insbesondere dem von der Union benannten Sachverständigen darin zustimmen, dass zum einen die europarechtlichen Bestimmungen längst übererfüllt sind und zum anderen die Kunststoffmüllproblematik in dieser Form auf die Plastiktüten überhaupt gar nicht festzuschreiben ist. Nach meinen Informationen ist es doch nun mal so, dass ein Prozent der Verpackungsabfälle im Grunde genommen diese Kunststofftüten sind. Ein Prozent – woran machen Sie dann bitte diese Kunststoffvermüllung so fest?

Und selbst wenn Sie sagen „Das ist alles Symbolpolitik“ muss man sich doch die Frage stellen: Was wird denn das Ausweichverhalten der Verbraucher sein? Das Ausweichverhalten der Verbraucher wird doch eines sein: Die Verbraucher werden den Zweck solcher Tüten nicht aufgeben. Der Zweck solcher Tüten ist es, schnell, unkompliziert und sicher Produkte zu transportieren. Und dann werden sie sich Ersatzprodukte suchen. Das wird dann die Papiertüte sein und die Papiertüte ist umweltschädlicher als die Plastiktüte. Das ist nun mal so.

Selbst die Symbolpolitik möchte ich in Frage stellen. Deswegen richte ich dann auch an den Sachverständigen Kauertz folgende Frage: In Ihrem

Handout schreiben Sie, dass sie hoffen, dass die Symbolwirkung des Verbots von Kunststofftüten zu einem bewussteren Umgang mit Verpackungen führt. Ich sage, die Bevölkerung hat eine regelrechte Kunststoffhysterie und reflektiert oftmals nicht, wann Kunststoff Sinn macht und wann nicht. Deswegen frage ich Sie: Halten Sie das vor dem Hintergrund des zu erwartenden Ausweichverhaltens, beispielsweise auf die Papier- oder vielleicht sogar auf die Stofftüten, tatsächlich für realistisch?

**Benedikt Kauertz** (ifeu): Es gibt sicherlich Alternativen in jedem Bereich. Wir wissen das von der Ökobilanz, dass es relativ schwer ist, aufgrund eines einzelnen Identifizierungsmerkmals eines Produktes zu bestimmen, ob es besser oder schlechter ist. Ich denke, dass wir Kunststofftüten gesehen haben, die eine sehr schlechte Ökobilanz gezeigt haben. Wir haben aber auch Kunststofftüten gesehen, die gute Ökobilanzen gezeigt haben. Ähnliches konnten wir in allen anderen Materialbereichen beobachten. Wir haben zum Beispiel auch Mehrwegtaschen, die über Bedarf sind bzw. die tatsächlich nicht genutzt werden. Diese erhalten sicherlich eine schlechtere Ökobilanz, während eine liebgewonnene Mehrwegtasche eine sehr positive Ökobilanz hat. Es ist sehr schwierig, hier eine klassische „Schwarz-weiß-Aussage“ abzuleiten. Es wird der Sache nicht immer gerecht. Uns geht es letztendlich darum, dass man die Determinanten der Produkte identifizieren kann. Daran muss man arbeiten. Aber solange man einfach nur hinget und sagt: „Ich verbiete jetzt diese Kunststofftüten“, wird das der Sache nicht gerecht, weil das nur ein Pixel des Gesamtbildes ist. Das ist ein bisschen zu gering. Mir fehlt da an der Stelle einfach die Gesamtvision: Wo möchte man denn eigentlich hin? An welcher Stelle möchte ich wie steuern? Ich hoffe, dass das die Frage hinreichend beantwortet.

Abg. **Andreas Bleck** (AfD): Es ging ja um Einwegtüten hier. Ich habe ja gesagt, dass das ein wichtiger Einsatzzweck solcher Tüten ist. Und der Vergleich des Ressourcenverbrauchs zwischen Plastik und Papier ist recht eindeutig in den Untersuchungen.



**Benedikt Kauertz** (ifeu): Die Untersuchungen sind an der Stelle nicht eindeutig. Es kommt darauf an, welchen Zweck die ökobilanzielle Analyse hat und wie der Systemraum gesetzt ist. Da müssen wir immer aufpassen. Deshalb fordern wir an dieser Stelle, dass wir uns mit der Sache einmal detailliert beschäftigen. Wir bräuchten eigentlich eine große und vor allen Dingen sehr transparente Analyse – eine transparente Ökobilanz, die die verschiedenen Alternativen und die verschiedenen Schattierungen zwischen den Alternativen sachgerecht untersucht in einem *Scope*, den wir eventuell gemeinsam und für alle definiert haben. Das wäre wichtig.

**Vorsitzende:** Es tut mir leid, dass wir heute ein bisschen hin und her springen müssen. Aber wir hören jetzt Frau Istel mit ihrem Drei-Minuten-Eingangsstatement, die uns jetzt über das Telefon zugeschaltet ist.

**Katharina Istel** (NABU): Ich kann Herrn Buschmann nur zustimmen. Auch wir haben kein Verbot gefordert, sondern eine Abgabe auf alle Einwegtragetaschen – unabhängig vom Material, vom Ausgabeort oder von der Wandstärke. Hintergrund ist das Thema Ökobilanzen und die nur vermeintliche Umweltfreundlichkeit von Papiertüten.

Wir fordern ein Daten-Monitoring zu allen in Verkehr gebrachten Einwegtragetaschen. Ein solches Monitoring wird zurzeit leider nur für die Anzahl von Kunststofftragetaschen durchgeführt. Diesbezüglich sehen wir ebenfalls ein Manko.

Was wir aber auch sehen, ist, dass wir in Deutschland ein *Littering*-Problem haben, allerdings eher an Hotspots. Wir sind nicht der Meinung, dass man den gesamten Markt wegen eines großen *Littering*-Problems auf ein weniger ökologisches Material umstellen sollte. Natürlich gibt es einzelne Hotspots – zum Beispiel Wochenmärkte oder aber auch in Küstengebieten, wo meine Kolleginnen und Kollegen sehr viele Strandsammlungen machen. Da sind natürlich auch Tüten ein Problem. Deswegen sprechen wir uns dafür aus, dass Kommunen Verbote für bestimmte Verpackungen aussprechen dürfen. Davon ist die Tüte nur ein Beispiel.

Die Begründung hat Herr Kauertz eigentlich schon geliefert: Alle Ökobilanzen, die wir kennen, zeigen, dass die Papiertüte, die derzeit die Substitution der Kunststofftragetasche ist, noch schlechter

ist. Wir haben zurzeit keine Daten, wie die Verlagerungseffekte sind. Es werden ja keine Papiertragetaschendaten veröffentlicht. Wir wissen also nicht, ob die freiwillige Vereinbarung einen positiven Umweltnutzen hat oder nicht. Nur weil die Anzahl der Kunststofftragetaschen kleiner geworden ist, wissen wir nicht, was substituiert worden ist. Wir wissen auch nicht, ob es große Tragetaschen oder kleine Tragetaschen sind, die noch auf dem Markt sind. Wir haben gewissermaßen keine Angaben zu den bisher eingesparten Kunststoffmengen.

Aber nichts desto trotz würdigen wir, dass mal zu einer Maßnahme gegriffen werden soll, ein Produkt zu verbieten. Wir hängen nicht an dieser Kunststofftragetasche. Aber man muss es natürlich konsistent machen, damit wirklich ein Umweltnutzen herauskommt. Das sehen wir mit dem vorliegenden Gesetzentwurf noch nicht gewährleistet. Man könnte auch die Papiertragetasche verbieten und dann schauen, was passiert. Die zweite Alternative ist natürlich, wenigstens auf die Einwegtüten und Einwegtragetaschen, die noch in Verkehr gebracht werden – vor allen Dingen dann Papier – eine Abgabe einzurichten bzw. wenigstens eine gesetzliche Kostenpflichtigkeit einzuführen. Natürlich sind viele Taschen inzwischen kostenpflichtig – aber nicht flächendeckend. Vor allen Dingen bei Imbissen etc., wo die *Littering*-Gefahr groß ist, ist das noch nicht der Fall. Deswegen wollen wir neben dieser Abgabe auch eine gesetzliche Pflicht zum Monitoring einführen, mit der Aussicht, auch die Papiertragetasche zu regulieren. Dazu würden zum Beispiel gehören: Die Größenkategorie, der Materialverbrauch und auch die Entwicklung der Einwegtragetaschen aus Recyclingpapier, die jetzt zunehmen. Diesbezüglich wird gerade auch noch ein Forschungsprojekt im Rahmen des Blauen Engels durchgeführt zu der Frage, welche dieser Tüten tatsächlich einen blauen Engel verdienen und auf welche Dinge man dann achten muss. Denn wir haben ja auch schon gehört, dass in diesen Papiertragetaschen Verbundmaterialien verarbeitet sind, die man gar nicht sieht. Die gibt es durchaus.

Zu den Knotenbeuteln – da habe ich eine etwas andere Meinung als die Kolleginnen und Kollegen: Ich sehe da noch nicht, dass jetzt der Moment ist, auch den Kunststoffknotenbeutel zu verbieten.





Denn ich beschäftige mich sehr viel mit Vorverpackungen von Obst und Gemüse. Wir werden bald neue Zahlen zu 2019 veröffentlichen. Es ist immer noch so, dass bei Obst und Gemüse über 60 Prozent vorverpackt verkauft wird. In diesem Zusammenhang ist gewissermaßen der Knotenbeutel aus Kunststoff oder Papier die Alternative zur Vorverpackung. Solange diese nicht auch bepreist wird, wäre es absurd, den Knotenbeutel zu bepreisen, weil dieser die wesentlich materialeffizientere Alternative ist. Hier müsste sich erstmal das *Setting* ändern, bevor jetzt schon der Knotenbeutel im Obst- und Gemüsebereich oder an der Frischtheke verboten wird.

Abg. **Judith Skudelny** (FDP): Herr Kauertz, die Deutsche Umwelthilfe ist einer der großen Protagonisten im Kampf gegen die Plastiktüte. Jetzt wurde vorhin gesagt: „Wir brauchen gar keine Ökobilanzen, wir wissen ja sowieso schon alles“. Ich drücke es jetzt mal etwas polemisch aus: Wir haben auf der einen Seite ein gefühltes Wissen und auf der anderen Seite Ihren ökobilanziellen Ansatz, der sagt: „Wir müssen verschiedene Parameter auch in einem bestimmten Rechtsrahmen beurteilen“. Meine erste Frage ist: Sehen Sie es so, dass wir ohnehin schon alles wissen? Oder sehen Sie hier tatsächlich eine Notwendigkeit, Ökobilanzen zu erstellen? Können Sie diesbezüglich die Vorteile von Ökobilanzen auch im deutschen Rechtsrahmen darstellen? In dem Gutachten 2014 haben Sie geschrieben: „Wir brauchen für unseren Rechtsrahmen auch eine Ökobilanz“. Meine weitergehende Frage ist: Liegen denn überhaupt alle Zahlen, Daten und Fakten vor? Wir haben vom NABU gerade gehört, dass es über Papiertüten gar kein Monitoring gibt und dass es dazu gar keine Zahlen gibt, die auch von der Bundesregierung nicht erhoben werden. Können Sie hierzu bitte auch noch was sagen?

**Benedikt Kauertz** (ifeu): Ich bin der Meinung, dass wir noch nicht alles wissen. Ich bin auch der festen Überzeugung, dass eine Ökobilanz immer für eine Überraschung gut ist. Denn nicht alles, was man sich so vorstellt, kommt am Ende auch in der Ökobilanz so heraus. Da ist immer eine Überraschung, weil wir in der Ökobilanz grundsätzlich alle Energie- und alle Materialflüsse betrachten. Das ist eigentlich ganz interessant, weil man damit auch auf Stellschrauben und Parame-

ter kommt, die man so auf den ersten Blick überhaupt nicht vor Augen hatte. Diese können sich im Laufe der Zeit auch verändern. Ich bin der festen Überzeugung, dass wir die Ökobilanz für so ein Thema brauchen und dass sie uns zumindest sehr interessante Hinweise liefern kann.

Wir haben noch längst nicht alle Daten dafür zusammen – wir werden da noch viel mehr brauchen. Wir brauchen wirklich das Aufkommen und wir brauchen Durchschnittsspezifikationen von solchen Taschen. Wir müssen uns darüber unterhalten: Wo kommen die eigentlich her? Wo gehen die eigentlich hin? Auch all das wird sehr interessant sein. Wir haben das vorhin schon gehört: Es gibt keine dezidierten Verwertungsquoten von Kunststofftragetaschen und auch nicht von Papiertagetaschen. Wir wissen auch nicht, was mit einem Mehrwegbeutel passiert, wenn dieser sein Lebensende erreicht hat. An diesen ganzen Fragestellungen müssen wir intensiver arbeiten. Wir müssen die Daten generieren und diese Daten in ein Modell einspeisen. Das schöne ist, dass die Ökobilanz uns ein ganz transparentes Prozedere dafür bietet, wie man rechnet, wie man auswertet und wie man diese Dinge darstellt. Die interessierten Kreise, die mit den Ergebnissen weiter arbeiten wollen, können sich das anschauen. Man lässt es in der Regel auch kritisch begutachten. Man hat dann auch einen Einblick. Das ist im Zweifel der Unterschied zum gefühlten Wissen. Da haben wir das natürlich nicht. Denn in die Köpfe der Leute können wir nie reinschauen. Bei der Ökobilanz können wir transparent dokumentieren und darstellen. Ein weiterer Vorteil der Ökobilanz besteht in meinen Augen darin, dass wir uns auch in gewisser Weise an Prognosen wagen können. Wir können zum Beispiel in Szenario-*Settings* arbeiten. Wir können ausrechnen, wie viele Umweltlasten wir durch bestimmte Maßnahmen einsparen können bzw. wieviele Umweltlasten durch eine bestimmte Maßnahme generiert werden. Wir können abbilden, welche Richtung man zukünftig ansteuern möchte oder Konsumfenster untersuchen, in welche Richtung man diese absteuern möchte und wie das zu sonstigen Zielvorgaben passt. In dieser Hinsicht bietet uns die Ökobilanz ganz viele interessante Dinge, die uns in der Diskussion sehr viel weiterbringen würden.

Abg. **Ralph Lenkert** (DIE LINKE.): Man kann sich sicher trefflich über Ökobilanzen streiten. Aber



Vermeidung ist immer noch besser als Ökobilanzen zu vergleichen. Die Vermeidung von Tüten wird durch dieses Verbot gefördert. Ich kenne zwar keine Studien, aber ich kenne mein persönliches Erlebnis in Supermärkten. Ich kann ihnen versichern, dass die Anzahl der Plastiktüten, die genommen wurden, deutlich höher war als jetzt die der angebotenen Alternativen. Das ist auch kein gefühltes Wissen, sondern das ist Beobachten. Und Beobachten heißt: Nicht gefühlt. Das ist ein kleiner Unterschied. Selbst der Handelsverband hat vorhin zugegeben, dass der Absatz deutlich zurückgegangen ist. Der Tütenverbrauch insgesamt ist deutlich zurückgegangen. Man hat zwar keine Studie gemacht, aber die Belege sind relativ einfach: Der Handel weiß ja, was er einkauft und abgibt. Da würde ich mich auf die Aussage des Handels verlassen.

Meine Frage an Herrn Fischer lautet: Plastiktüten zu verbieten ist aus unserer Sicht demzufolge nicht falsch, aber das Problem des Plastikmülls wird dadurch nur marginal verkleinert. Welche Maßnahmen wären aus Ihrer Sicht notwendig, um den Plastikmüll insgesamt zu verringern? Was wäre notwendig, um die Recyclingmöglichkeiten deutlich zu verbessern? Wäre es zum Beispiel sinnvoll, dass man sich auf wenige Materialien, die im Verpackungsbereich zugelassen sind, begrenzt, um ein besseres Recycling ermöglichen zu können?

**Thomas Fischer (DUH):** Ganz herzlichen Dank für die Frage, Herr Lenkert, die genau in die richtige Richtung geht. Es ist tatsächlich so, dass die Einwegplastiktüte ja auch ein Symbol für Einwegverpackungen ist, die nicht notwendig sind. Zudem wird zum Ausdruck gebracht, dass die Bundesumweltministerin, die Bundesregierung, sich ernsthaft damit auseinandersetzen will. Ich kann mir nicht vorstellen, dass es nur beim Thema Abfallvermeidung bei diesem Plastiktüten-Verbot bleiben soll, sondern dass dieses Plastiktüten-Verbot eben auch Ausdruck des Willens der Bundesregierung ist, beim Thema Abfallvermeidung auch in der Breite voranzukommen. Und dann muss man sich natürlich die Frage stellen: Wie kann man da einen Schritt vorwärts kommen?

Einwegplastiktüten, Mehrwegtragetaschen: Das ist die Diskussion, die wir gerade führen müssen. Wie kann man die Wiederverwendung in der Breite fördern? Wie kann man Abfallvermeidung

voranbringen? Und dann brauchen wir zunächst mal beim Thema Abfallvermeidung ein Ziel. Wir müssen ja wissen: Wo soll die Reise hingehen? Auf welche Zielgröße muss hingearbeitet werden? Dazu steht nichts im Verpackungsgesetz. Deshalb wäre es natürlich sehr gut, wenn die Bundesregierung das mit dem Thema Abfallvermeidung ernst meint, dass auch ein entsprechendes Ziel formuliert wird, dass wir etwas haben, was quantifizierbar ist und an dem man sich messen lassen kann – das wäre ein wichtiger Schritt. Und dann haben wir natürlich auch noch eine Mehrwegförderung, die notwendig wäre. Wir haben beim Thema Plastiktüte immer wieder gehört: „Ja, wir brauchen bei den Mehrwegalternativen natürlich auch Anreizsysteme und Anreizmodelle, dass die Leute Mehrwegalternativen nutzen!“ Wir brauchen aber gleichzeitig auch politische Ziele zur Wiederverwendung. Und deshalb plädieren wir für Wiederverwendungsquoten, nicht nur für Getränkeverpackungen, sondern auch für Transport- oder Versandverpackungen – das heißt, wir brauchen eine Wiederverwendung in der Breite.

Und wenn Sie das Thema Recyclingfähigkeit ansprechen, dann ist das ein ganz wichtiges Thema. Wir müssen beim Thema Recyclingfähigkeit weiter vorankommen: Es muss weniger Verbundmaterialien geben und es muss natürlich das, was im Gelben Sack landet – nur deshalb sammeln die Leute das dort – auch technisch recycelbar und eine Sortierung möglich sein. Deshalb brauchen wir in diesem Bereich auch mehr Verbindlichkeit.

Mindeststandards auf freiwilliger Basis – und dann daran glauben, dass das in der Breite von Markenartiklern und dem Lebensmitteleinzelhandel umgesetzt wird? Das wird nicht funktionieren! Und deshalb brauchen wir auch bei den Standards zur Recyclingfähigkeit Verbindlichkeiten, die geschaffen werden müssen.

Abg. **Dr. Bettina Hoffmann (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):** Zunächst ist es erstmal gut, dass die Bundesregierung jetzt auch erkannt hat, dass rein freiwillige Selbstverpflichtungen beim Thema Vermeidung von Einwegkunststoffen nicht helfen – das ist eigentlich der einzige Punkt, den ich da begrüßen kann. Die freiwillige Selbstverpflichtung des Handels, die Plastiktüten nicht mehr kostenlos abzugeben, hat zwar dazu geführt, dass es eine deutliche Verringerung gegeben hat, aber es gab auch damals noch Ausnahmen und längst nicht



alle Plastiktüten aus allen Geschäften waren von der Selbstverpflichtung betroffen. Vor diesem Hintergrund begrüße ich, dass die Bundesregierung jetzt erstmal einen einheitlichen und verbindlichen Rahmen schaffen will – aber die Stellungnahmen – das hat man jetzt eigentlich von allen Sachverständigen gehört – haben deutlich gemacht, auch für diesen Gesetzentwurf gilt: Gut gemeint ist noch längst nicht gut gemacht!

Und auch der vorliegende Gesetzentwurf ist nicht mehr als ein Teilverbot von Plastiktüten. Wir haben das ja gehört: Verschiedene Wandstärken sind ausgenommen. Und statt eine einheitliche allgemeine Strategie zur Vermeidung von Einwegtragetaschen vorzulegen, begnügt sich die Bundesregierung allein mit einer Regelung zu Plastiktüten – das ist eigentlich zu wenig. Es ist ja nicht damit geholfen, dass man ein Produkt durch ein anderes ersetzt. Und ein Verbot von Plastiktragetaschen gehört, meiner Ansicht bzw. unserer Ansicht nach, eingebettet in viel mehr und viel weitergehende Maßnahmen. Wir fordern z. B. eine verbindliche Abgabe auf alle restlichen Einwegtüten und die Einnahmen daraus sollten zur Förderung von Mehrweglösungen genutzt werden.

Ein Verbot von Plastiktüten klingt zwar erstmal schön – deswegen haben wir es ja auch als Symbolpolitik bezeichnet –, aber da muss einfach noch viel mehr passieren. Notwendig sind beispielsweise ein verbindliches Abfallvermeidungsziel für Verpackungsmüll und eine Strategie zur Stärkung von Mehrwegverpackungen im Getränkebereich. Bei anderen Lebensmitteln und Non-Food-Verpackung oder auch in der Logistik – das wurde gerade auch schon angesprochen – hier muss die Bundesregierung jetzt mal liefern.

Und meine Frage geht an Frau Istel. Sie haben ja eine generelle Abgabe auf alle Einwegtragetaschen vorgeschlagen und die Einnahmen aus einer solchen Abgabe sollen in ein Fonds fließen, aus dem dann abfallvermeidende Maßnahmen gefördert werden. Können Sie hier Beispiele nennen, wo das schon funktioniert und wie diese dann auch in der Breite anwendbar sein könnten?

**Katharina Istel (NABU):** Wir könnten uns z. B. sehr gut vorstellen, dass das Geld für eine Art Startkapital für das Thema Mehrwegförderung in Standardgrößen über die Getränkeverpackung hinaus genutzt werden könnte. Für Supermärkte

könnten z. B. bestimmte Größen und bestimmte Gefäße entwickelt werden, das heißt es könnte mal wirklich etwas richtig innovatives Neues gemacht werden – bzw. so neu ist das gar nicht, da es natürlich immer Leute gibt, die schon mal darüber nachgedacht haben. Das merkt man zurzeit auch bei dem Thema Convenience; da basteln an ganz vielen Stellen ganz viele herum und leider ist es aber bei dem Thema so, dass da mal Vielfalt nicht so förderlich ist, sondern wir einheitliche Gefäße, standardisierte Gefäße brauchen, die jeder benutzen kann. Um so etwas anzuschieben, wäre ein Fonds super. Ich kenne leider kein Beispiel in anderen Ländern. Aber das ist natürlich eher das Startkapital, danach müsste das dann auch anders weiterfinanziert werden, weil wir ja auch nicht von den Abgaben der Einwegtüten profitieren wollen – aber sowas könnte man machen.

Das zweite Thema wäre tatsächlich in dem Bereich, wo jetzt auch schon viel passiert: „Convenience to go“, das zurzeit sehr große Rebound-Effekte hat; wir sparen zwar irgendetwas an einer Gurke ein und gleichzeitig wird das alles wieder zunichte gemacht. Und um solche kulturellen Trends aufzugreifen, wären, glaube ich, Fondsgelder sehr gut. Das sind auch Dinge, die kann man jetzt nicht rein gesetzlich regeln; da könnte man sich auf jeden Fall richtig spannende Sachen ausdenken, wo wir Mehrweg auch wieder fördern könnten.

**Die Vorsitzende:** Wir gehen damit in die zweite Runde, die wir auf drei Minuten verkürzen müssen. Die Fragen sollten jetzt bitte wirklich sehr knapp gehalten werden.

**Abg. Björn Simon (CDU/CSU):** Dann fasse ich mich sehr kurz, weil ich an zwei unserer Experten die Fragen stelle. Zuerst an Herrn Peter vom HDE: Sie haben jetzt viel Lob erhalten für die erreichten Ziele. 2016 gab es die gemeinsamen Zielsetzungen zwischen Handel, Industrie und der Politik – die haben wir jetzt bzw. Sie haben die übertroffen. Wen trifft denn dieses Plastiktüten-Verbot, wenn es kommt? Trifft das die großen Discounter? Trifft das die Kleinen, den Tante Emma Laden, der jetzt auch wieder im Kommen ist und auch oft präferiert wird? Und Herr Kopp-Assenmacher, das Plastiktütenverbot stellt ja möglicherweise einen Eingriff in den europäischen Binnenmarkt dar. Sie haben jetzt schon zu europarechtlichen und verfassungsrechtlichen Bedenken referiert. Vielleicht



können Sie das nochmal konkretisieren, gerade wenn man sich die Frage stellt, ob, wenn es keine andere Möglichkeit gibt, ein Umweltproblem zu lösen, ein Plastiktüten-Verbot gerechtfertigt ist.

**Benjamin Peter** (HDE): Wie viele von Ihnen ja auch festgestellt haben, haben insbesondere die großen Händler schon vor längerer Zeit Plastiktüten aus ihrem Sortiment genommen. Was aber tatsächlich der Fall ist, dass viele kleine und mittelständische Händler weiterhin auf Plastiktüten gesetzt haben. Das ist auch dadurch bedingt, dass viele Händler einen Vorrat von drei bis vier Jahren Plastiktüten einkaufen, um einen guten Preis im Einkauf zu erzielen, was wiederum dazu führt, dass wir jetzt, und das ist eine sehr aktuelle Zahl, noch 200 Millionen Plastiktüten als Vorrat bei den einzelnen kleinen und mittelständischen Händlern haben. Wenn diese Plastiktüten jetzt vernichtet werden müssen, wäre das ökologisch und ökonomisch sehr unsinnig. Wir haben da eine Zahl von einem mittelständischen Händler aus NRW, der hat noch 100 000 Plastiktüten; wenn er die vernichten müsste, wären das Kosten von 13 000 Euro. Das klingt jetzt erstmal nicht so viel, ist allerdings vor dem Hintergrund der ohnehin schweren wirtschaftlichen Lage, die der Handel gerade wegen der Corona-Krise durchmacht, schon ein Batzen Geld, der aus unserer Sicht komplett vermeidbar wäre.

**Stefan Kopp-Assemacher** (Kopp-Assemacher & Nusser Rechtsanwälte PartGmbB): Wir haben europarechtliche Leitplanken, die einmal an das europäische Verfassungsrecht angelehnt sind – Sie sprachen die Warenverkehrsfreiheit an. Wir haben aber auch darunter ganz konkretes Rahmenrecht: Wir haben die Verpackungsrichtlinie, die Abfallrahmenrichtlinie, die ja schon bestimmte Dinge vorsehen. Ich bin besorgt, dass wir uns nicht an diese Vorgaben und diese Instrumente halten und daran orientieren, sondern dass wir praktisch wie symbolisch darüber hinaus schießen.

Das Problem bei diesem Änderungsgesetz zum Verpackungsgesetz ist sicherlich – das hat auch diese Sachverständigenrunde für mich nochmal sehr verdeutlicht –, dass hier geschossen wird und es wird nachher geguckt, was da eigentlich passiert mit dem Schuss. „Weil einfach mal etwas passieren sollte“ und „weil man irgendwo anfangen muss“ und „weil es so nicht weiter geht“ und solche Sätze, aber man muss rechtlich sehen, dass

hier ganz gravierende Grundrechtseingriffe mit verbunden sind, die eben nicht einfach mal so symbolisch angegangen werden dürfen. Da sehe ich die Grenze. Insofern würde ich empfehlen, dass man die europäischen Vorgaben viel strenger ins Blickfeld nimmt, z.B. die Einweg-Kunststoffprodukte-Richtlinie mit den Regelungen zu sieben Produktverboten umsetzt, sich auf europäischer Ebene mehr engagiert und nicht auf deutscher Ebene praktisch von der Seite her hier irgendwas tut, was eigentlich gar nicht in dieses System passt. Wir brauchen Leitplanken und wir brauchen mehr Klarheit. Der Begriff der Vermüllung der Umwelt, das ist alles viel zu ungeklärt und viel zu diffus.

Abg. **Michael Thews** (SPD): Mich wundert ja, dass die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hier fast ein Plädoyer für die Plastiktüte gehalten hat und die nur teuer machen wollen, da bin ich ein bisschen erstaunt drüber. Ansonsten würde ich gerne Herrn Buschmann fragen, ob er – weil jetzt hier immer nur die Papiertüte als Vergleich herangezogen wurde – einfach mal etwas über Mehrwegtragetaschen erzählen kann, weil „Tüte“ und „Tasche“ hier jetzt wild durcheinander geworfen wurde. Da bei Mehrwegsystemen die Taschen viele hundert Male benutzt werden können, frage ich Herrn Buschmann, ob da die Ökobilanz nicht immer auf Seiten von Mehrweg ist oder brauchen wir da jetzt noch jede Menge Studien von den Experten, die wir gerade gehört haben, die das belegen?

**Rolf Buschmann** (BUND): Korrekterweise ist es sicherlich so, dass wir bei Ökobilanzen immer den Systemrahmen betrachten müssen und natürlich ein einfacher Vergleich zwischen der einen und der anderen Lösung nicht immer alleinig ausreichend ist. Es ist aber grundsätzlich so, dass wir bei einer Mehrfachnutzung von langlebigen Produkten auf jeden Fall immer einen deutlichen Vorteil haben – das kennen wir selbst bei der Betrachtung von Glasflaschen im Vergleich zu Plastikflaschen –, das hängt da immer noch ein bisschen von dem Zeitrahmen ab. Von daher ist ein Mehrwegsystem – egal welcher Couleur, ob es jetzt eine Mehrwegtragetasche aus Kunststoff, aus Stoff oder ein Rucksack oder ein Korb ist, eine Einwegplastiktüte, die einmal benutzt und dann möglicherweise nochmal als Mülltüte genutzt



wird, was eine Übernutzung des Materialaufwands ist – eigentlich immer der Gewinner. Und ich glaube, dass da der entscheidende Punkt ist, dass wir dort übergreifende Konzepte brauchen und das heißt nicht Einzellösung, keine Alleingänge und Aktionismus von einzelnen Handelsunternehmen, dieses oder jenes zu machen, sondern dass es da ein gemeinschaftliches Konzept braucht, wie man Mehrwegsysteme für die Verbraucherinnen und Verbraucher konzipiert, die nutzbar sind. Ich bin auch nicht der Auffassung, dass Hemdchenbeutel sinnig sind. Das ist ein Logistik-Problem des Einzelhandels, wie man Obst und Gemüse von der Theke bis zur Kasse bringt. Den Rest kann der Verbraucher über entsprechende Mehrwegsysteme, Tragetaschen wunderbar selbst organisieren. Dort könnten Körbchen, Mehrwegkörbchen genauso ihren Sinn machen.

Ich glaube, dass wir ein grundlegendes Problem haben mit der Überverpackung und dass wir dort systematischer rangehen müssen und dann sind auch Systemlösungen und systematische Ökobilanzen in einem breiteren Kontext hilfreich, um die optimale Lösung für den jeweiligen Anwendungsfall zu finden.

Abg. **Andreas Bleck** (AfD): Zunächst nochmal zwei kurze Bemerkungen. Eine durchaus richtige von Abg. Lenkert – das ist natürlich so, dass Vermeidung immer besser ist als die Frage nach der Ökobilanz. Nur stelle ich mal in Frage, dass prinzipiell bei den Anwendungsbereichen dieser Tüten eine Vermeidung auf null möglich ist. Aber dann muss man eben doch wieder die Frage nach der Ökobilanz stellen, wenn man feststellen muss, dass diese Tüten nun mal einen bestimmten Zweck haben – schnell, sicher und unkompliziert zu sein – und deswegen hat ja auch Einweg durchaus seine Berechtigung. Die Frage ist, in welcher Größenordnung? Das ist das Entscheidende und deswegen bin ich eben nicht der Überzeugung, dass man die Frage der Ökobilanz da einfach so ohne weiteres vom Tisch wischen kann, sondern diese Frage muss gestellt werden. Und da haben wir sehr viele Anzeichen – ich bin mir sogar sehr sicher, dass man das schon fast gesichert sagen kann –, dass für diesen Fall eben die Plastiktüte von der Ökobilanz besser ist als die Papiertüte.

So, und eine Sache wollte ich auch noch anmer-

ken: Ich finde das schon ein bisschen bemerkenswert, wenn man hier sagt, dass die Vereinbarung zwischen dem Bundesumweltministerium und dem Handelsverband hier nicht geholfen hat. Also zwischen 2015 und 2018 wurde der jährliche Pro-Kopf-Verbrauch der Plastiktüten um zwei Drittel reduziert. Also wer behauptet, das hätte nicht geholfen, der steht aus meiner Sicht da im Regen. Meine Frage zu Ihrer juristischen Einschätzung, Herr Kopp- Assenmacher – da geht es mir vor allem um die Frage: Sie haben ja ein recht eindeutiges Votum, eine recht eindeutige Position für den Fall, dass jetzt diese Änderung des Verpackungsgesetzes käme. Wie würden Sie die Chancen einer abstrakten Normenkontrollklage vor dem Bundesverfassungsgericht einschätzen?

**Stefan Kopp- Assenmacher** (Kopp- Assenmacher & Nusser Rechtsanwälte PartGmbH): Das kann ich nicht so 100-prozentig beantworten. Ich glaube, ich habe das in meinem Eingangsstatement sehr deutlich gemacht, als ich gesagt habe „dieser Gesetzentwurf liegt“, salopp gesagt, „an der Grenze zwischen verfassungsmäßig und verfassungswidrig“. Insofern wäre ich besorgt, dass es jemanden gibt, der dann dagegen vorgeht und womöglich gewinnen könnte in der Rechtsprechung, denn dann würde eigentlich alles, was wir hier besprochen haben – und ich glaube, wir sind ja alle für einen vermehrten Umweltschutz – konterkariert werden. Das Zeichen wäre natürlich dann sehr negativ und das sollte unbedingt vermieden werden; daher plädiere ich ja dafür, den Gesetzentwurf unbedingt nachzubessern. Und ich glaube, gerade vom Sachverhalt ist von vielen gesagt worden „hier ist noch sehr, sehr viel aufzuarbeiten“. Man sollte vielmehr mit Bedacht da ran gehen und der Nachteil dieses Gesetzentwurfes ist eindeutig: Das ist Symbolpolitik. Ein früherer Kanzler hat mal gesagt: Man regiert mit BILD und Glotze. Nicht umsonst ist diese Initiative in der BILD am Sonntag von Bundesministerin Schulze gestartet worden. So ist das halt, wenn man rechtlich sagt, das ist irgendwo offen, aber ich würde es schon als grenzwertig sehen – habe ich ja gesagt.

Abg. **Ralph Lenkert** (DIE LINKE.): Herr Bagner, Sie führten vorhin aus, dass in den öffentlichen Entsorgungsbehältnissen im günstigsten Falle und in den öffentlichen Anlagen im ungünstigsten Falle doch eine ganze Menge eigentlich lizenzierungspflichtiger Verpackungen landen. Fasse ich



Sie richtig auf, dass in der nächsten Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes oder des Verpackungsgesetzes sichergestellt werden muss, dass ein Teil der Lizenzierungsentgelte auch zur Beseitigung dieser Verpackung und zur Entsorgung verwendet werden muss und dass die Dualen Systeme verpflichtet werden sollten, die Kosten für diese Entsorgung zu übernehmen?

**Tim Bagner** (Deutscher Städtetag): Ja, Sie fassen mich richtig auf. Das ist unsere Forderung bzw. unsere Vorstellung. Man muss natürlich schauen: Wie ist so ein Finanzstrom zu organisieren? Wie kann man diesen Finanzstrom kommunal scharf gestalten? Deswegen gibt es auch diese Untersuchung, um mal zu schauen: Von welchen Volumina reden wir? Von welchem Anteil? Aber auf dieser Basis kann und sollte man einen Zahlungsstrom organisieren, der den Kommunen zugutekommt und aus dem auch dann der zusätzliche Aufwand zur öffentlichen Sauberhaltung gestemmt werden kann.

Abg. **Judith Skudelny** (FDP): Meine Frage richtet sich nochmal an Herrn Kauertz. Wir haben gehört, dass insbesondere Abg. Lenkert und Abg. Thews davon ausgehen, dass die Einwegplastiktüten im Supermarkt durch Mehrwegbeutel, Rucksäcke und Tragekörbe ersetzt werden können. Meine Wahrnehmung von der Realität an der Supermarktkasse sieht aber so aus, dass dort, wo früher Plastiktüten hingen, heute Papiertüten hängen und genutzt werden. Diese werden aber nicht erfasst und sollen laut Bundesregierung auch nicht erfasst werden, weil man der Wahrheit einfach nicht ins Gesicht sehen möchte.

Vor diesem Hintergrund: Kann es sein, dass diese Einzellösung unterm Strich dazu führen kann, dass wir der Umwelt einen Bärendienst erweisen? Ist es so, dass wir gesichert sagen können, dass durch dieses Verbot die Umweltbelange in Deutschland besser geschützt werden? Oder ist es einfach so, dass wir Symbolpolitik betreiben? Eine Symbolpolitik, die durch einen höheren Ressourcenverbrauch gekennzeichnet ist, weil wir beispielsweise die Papiertüte nur einmal nutzen? Eine Politik, mit der wir den Symbolen einen Gefallen tun, aber nicht der Umwelt, nicht dem Recycling?

**Benedikt Kauertz** (ifeu): Gesichert sagen kann man das natürlich nicht. Wie ich schon ausgeführt

habe, fehlen uns an der Stelle einfach die wissenschaftlichen Grundlagen, die durchschnittliche deutsche Verhältnisse adressieren. Wir haben Untersuchungen, nach denen eine Papiertüte nicht sonderlich gut aussieht gegenüber einer Kunststofftüte, die den „Blauen Engel“ tragen darf. Das kann ich hier an der Stelle sicher sagen. Ich denke, das verwundert auch niemanden. Wir können natürlich jetzt von diesem abstrakten Beispiel nicht auf die Gesamtheit schließen. Wir schauen hier einen extrem kleinen Teil an und uns fehlt eigentlich die große Vision. Und in meinen Augen sollte es erst die Vision geben: Wo möchte man hin? Und dann die Maßnahmen überlegen und auf die Produktgruppen runterbrechen. Wir müssen einfach davon weg, dass wir uns darüber unterhalten, was ein gutes Symbol für den Umweltschutz wäre. Wir müssen vielmehr schauen, dass wir wissenschaftlich fundiert zu Maßnahmen gelangen, die tatsächlich einen echten Umweltschutz im Sinne von Ressourcenschutz bewirken können. Dazu gehört dann, dass man sich – bevor man eine Sache verbietet – Gedanken über die Alternativen macht. Und wenn dann zumindest theoretisch Alternativen bereit stehen, die schlechtere oder höhere Umweltauswirkungen haben, dann muss man sich gut überlegen, ob der Weg der richtige ist, insbesondere wenn er mit so massiven Aufwand und Eingriffen verbunden ist.

Abg. **Dr. Bettina Hoffmann** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herr Thews – zur Klarstellung: Wir von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sprechen uns gegen kurzlebige Plastikeinwegmaterialien aus. Und wir fordern, dass die Regierung hier umfassender Handeln muss, nämlich auch im Rahmen der EU-Plastikstrategie. Wir sehen in diesen Gesetzentwurf eine verpasste Chance – man hätte hier mehr machen müssen. Meine Frage richtet sich an die Referentin vom NABU. Bitte skizzieren Sie kurz, was aus Ihrer Sicht die wichtigsten Hebel im Verpackungsgesetz sind, um diese Einwegverpackung konsequent zu vermeiden und um das Kunststoffrecycling zu verbessern.

**Katharina Istel** (NABU): Wir hätten uns auch gewünscht, dass wir heute nicht nur wegen der Plastiktüte hier sind, sondern dass es um umfassendere Änderungen des Verpackungsgesetzes gegangen wäre. Wir meinen, dass das Verpackungsgesetz noch viel mehr in Richtung Verpackung und Vermeidung weiterentwickelt werden müsste. Das



könnte einerseits über die Ökologisierung nach § 21 Verpackungsgesetz gelingen. Dort geht es bislang ja nur um die Recyclingfähigkeit und nicht um Materialeinsparungen, nicht um eine wirkliche Verteuerung von Material. Das heißt, neben diesem Vermeidungsziel würden wir uns eine Weiterentwicklung des § 21 in Richtung Vermeidung wünschen. Dann könnten wir das Verpackungsgesetz nutzen, um die *Single-Use Plastics Directive* umzusetzen, und über das hinausgehend, was in der *Single-Use Plastic* steht. Wenn wir diese *Single-Use Plastic Directive* nur eins zu eins übersetzen und nicht über das Verpackungsgesetz z. B. Mehrweg fördern, Einweg-To-Go-Verpackungen richtig verteuern, dann haben wir auch keine Chance gegen diese Abfallberge durch neue Trends etc. Natürlich gibt es noch ganz viele weitere Punkte: Gewerbeabfall, Transportverpackung, auch sehr beliebt bei Einwegpapiertüten zum Beispiel der Onlinehandel – also da ist eine bunte Palette. Allgemein würde ich sagen: Wir müssen im

Verpackungsgesetz viel mehr in Richtung Vermeidung denken und nicht nur die Recyclingfähigkeit adressieren. Die ist natürlich auch wichtig – das wollen wir auch. Aber zur Ressourcenschonung brauchen wir auch Vermeidung, sonst kommen wir von diesem hohen Ressourcenverbrauch nicht runter.

Die **Vorsitzende**: Das BMU in Person von Staatssekretär Florian Pronold kann sicher mitnehmen, dass es noch viel Unzufriedenheit gibt mit dem Gesetzentwurf. Aber – was es vielleicht ein bisschen einfacher macht – von ganz unterschiedlichen Seiten. Vielen Dank an die Sachverständigen für ihre Zeit und ihre Expertise, die sie uns zur Verfügung gestellt haben. Wir werden schauen, was wir mit dem Gesetzentwurf weiter machen.

Schluss der Sitzung: 12:57 Uhr

Sylvia Kotting-Uhl, MdB  
**Vorsitzende**

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.

Anlage 1

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



# Stellungnahme

---

Öffentliche Anhörung zum  
Entwurf eines Ersten Gesetzes zur  
Änderung des Verpackungsgesetzes  
(Verbot von Plastiktüten)

Deutscher Bundestag, Ausschuss für  
Umwelt, Naturschutz und nukleare  
Sicherheit

Mittwoch, 06. Mai 2020





Der Handelsverband Deutschland (HDE) lehnt den Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Verpackungsgesetzes ab und fordert das Verbot von Plastiktüten auszusetzen. Das Ziel des Gesetzentwurfes, ein Verbot von leichten Kunststofftragetaschen, geht deutlich über die zugrundeliegende EU-Richtlinie 2015/720 hinaus. Die EU-RL 2015/720 sieht vor, dass bis zum Jahr 2025 weniger als 40 Kunststofftragetaschen pro Kopf und Jahr in den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten verbraucht werden sollen. Um dieses Ziel zu erreichen, schlossen das Bundesumweltministerium und der Handelsverband Deutschland im Jahr 2016 eine Vereinbarung zur Verringerung von Kunststofftragetaschen ab. Andere Verbände und rund 350 Handelsunternehmen folgten der Initiative und verpflichteten sich freiwillig, Kunststofftragetaschen nicht mehr kostenlos anzubieten.

Seit Inkrafttreten der Selbstverpflichtung des Handels wurden in Deutschland knapp zwei Drittel Tüten weniger konsumiert. Der Verbrauch sank von 5,6 Milliarden Kunststofftragetaschen im Jahr 2015 auf 1,9 Milliarden im Jahr 2018. Bei leichten Kunststofftragetaschen mit einer Wandstärke von unter 50 Mikrometer betrug der Verbrauch pro Kopf im Jahr 2018 nur noch 20 Tüten, was der Hälfte der EU-Zielvorgabe für 2025 entspricht. Ein Kompletterbot von leichten Kunststofftragetaschen ist daher nicht nur unnötig, sondern auch aus Umweltgesichtspunkten gänzlich kontraproduktiv, da umweltfreundlichere Alternativen fehlen. Angesichts der Tatsache, dass Kunststofftüten weniger als 1% des Kunststoffabfalls in Deutschland ausmachen, ist ein Verbot reine Symbolpolitik. Da Kunststofftragetaschen systembeteiligungspflichtig sind und in der gelben Tonne/ gelber Sack verwertet werden, sind sie – anders als der Gesetzentwurf vorgibt - kaum anfällig für Littering.

Da angesichts des verbindlichen Charakters der Vereinbarung zwischen HDE und Bundesregierung das Verbot von Kunststofftragetaschen für den Handel gänzlich unerwartet kommt, liegen nach Schätzung der Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung (GVM) nach heutigem Stand über 200 Millionen leichte Kunststofftragetaschen (Wandstärke zwischen 15 und 50 Mikrometer) als Vorrat in den Handelslagern. Dazu kommen Kunststofftragetaschen im Handwerk und bei zahlreichen Unternehmen. Ein Verbot würde insbesondere kleine und mittelständische Unternehmen mit ihren Restbeständen hart treffen, die oft Tragetaschen für einen Vorrat von zwei bis drei Jahren eingekauft haben. Viele Händler und weitere Unternehmen wären dazu gezwungen, ihre Restbestände zu vernichten, was sowohl aus ökonomischer als auch ökologischer Sicht nicht zielführend und gerade nicht mit dem Gedanken der Ressourcenschonung vereinbar ist. Gerade mit Blick auf die aktuelle wirtschaftliche Situation – viele Händler haben wegen der Corona-Krise seit fast zwei Monaten geschlossen – wäre es wirtschaftlich untragbar, wenn Händler zusätzlich noch Kosten zur Entsorgung neuer Plastiktüten auf sich nehmen müssten.

**Der Handelsverband Deutschland fordert daher das Verbot von Plastiktüten auszusetzen.** Dies würde Unternehmen vor zusätzlichen finanziellen Belastungen schützen sowie eine unnötige Vernichtung der bereits hergestellten und vorhandenen Kunststofftragetaschen vermeiden.

*Der Handelsverband Deutschland (HDE) ist die Spitzenorganisation des deutschen Einzelhandels. Insgesamt erwirtschaften in Deutschland 300.000 Einzelhandelsunternehmen mit drei Millionen Beschäftigten an 450.000 Standorten einen Umsatz von rund 535 Milliarden Euro jährlich.*



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.

## Kopp-Assemmacher & Nusser

UMWELT PLANUNG PRODUKTE

Anlage 2

Kopp-Assemmacher & Nusser Rechtsanwälte PartGmbH – Friedrichstraße 186 – 10117 Berlin

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz  
und nukleare Sicherheit  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz  
und nukleare Sicherheit  
Ausschussdrucksache  
**19(16)343-F**  
Anhoerung am 06.05.20  
05.05.2020

### Rechtsanwälte Berlin

Stefan Kopp-Assemmacher\*  
Dr. Jens Nusser, LL.M.\*  
Dr. Fabian Schwartz  
Dr. Tim Hahn  
Lisa Marie Müller  
Dr. Marthe-Louise Fehse  
Dr. Alexander Dohmen, LL.M.  
Dirk Buchsteiner  
Dr. Friedrich Markmann  
Jan-Niklas Schwippert

RA Kopp-Assemmacher  
kopp@kn-law.de  
Az: 1056/20

Sekretariat: Frau Mücke  
Tel. +49 (0) 30 / 450 86 55 - 20  
Fax +49 (0) 30 / 450 86 55 - 11

### Rechtsanwälte Düsseldorf

Gregor Franßen, EMLE\*  
Dr. Henning Blatt\*  
Michael Halstenberg MinDir a. D.  
Natalie Zehner

## Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung  
zu einem Ersten Gesetz zur Änderung des Verpackungsgesetzes  
(BT-Drs. 19/16503)

von

Rechtsanwalt Stefan Kopp-Assemmacher  
Rechtsanwalt Dr. Alexander Dohmen, LL.M.

\*Partner im Sinne des  
§ 3 Abs. 2 Ziffer 2 PartGG



Kanzlei des Jahres für  
Umwelt- und Planungsrecht

### I. Ausgangslage

Wenige umweltpolitische Einzelmaßnahmen erreichen wohl binnen kürzester Zeit eine solche Bekanntheit wie das sog. „Plastiktütenverbot“: Die Bundesregierung beabsichtigt, im Verpackungsgesetz eine Regelung zu schaffen, die das Inverkehrbringen von leichten Kunststofftragetaschen verbietet. Konkret sollen davon Kunststofftragetaschen mit einer Wandstärke von weniger als 50 Mikrometern umfasst sein, die dafür konzipiert und bestimmt sind, in der Verkaufsstelle gefüllt zu werden. Ausdrücklich ausgenommen werden sollen bestimmte leichte Kunststofftragetaschen. Praktisch gesagt: Vom Verbot betroffen sind Kunststofftragetaschen, die bei-

### Kanzlei

Kopp-Assemmacher & Nusser Partnerschaft von  
Rechtsanwälten mbB

### Büro Berlin

Friedrichstraße 186  
10117 Berlin

### Büro Düsseldorf

Bleichstraße 14  
40211 Düsseldorf

www.kn-law.de

Sitz Berlin  
AG Charlottenburg  
PR 1060 B



spielsweise in Supermärkten angeboten werden, um Einkäufe nach Hause zu transportieren. Nicht umfasst sind dünne Kunststofftragetaschen, welche z.B. in Lebensmittelläden zur Verpackung und zum Transport von losem Obst oder Gemüse verwendet werden.

Seite 2

Anders als in vielen Ländern der Welt sind in Deutschland (und vielfach auch in anderen EU-Staaten) auch Kunststofftragetaschen, die dafür bestimmt sind, an der Verkaufsstelle gefüllt zu werden, in den meisten Supermärkten nur gegen ein Entgelt zu erhalten. Häufig haben die Händler auch bereits auf Mehrwegtaschen oder Papiertüten umgestellt. Diese Entwicklung in den letzten Jahren basiert in Deutschland maßgeblich auf einer „Vereinbarung zur Verringerung von Kunststofftragetaschen“, welche zwischen dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) und dem Handelsverband Deutschland e.V. (HDE) im Jahre 2016 geschlossen wurde. Der HDE und die beteiligten Unternehmen verpflichteten sich in der Vereinbarung freiwillig zu verschiedenen Maßnahmen, um den Verbrauch von Kunststofftragetaschen im Handel zu verringern. Gingen BMU und HDE in der Vereinbarung aus dem Jahr 2016 noch von einem jährlichen Pro-Kopf-Verbrauch von 71 Plastiktüten in Deutschland aus<sup>1</sup>, nimmt der Gesetzentwurf der Bundesregierung zu einem Ersten Gesetz zur Änderung des Verpackungsgesetzes einen derzeitigen Verbrauch pro Jahr und Kopf von ca. 20 Kunststofftragetaschen (Wandstärke 15 bis 50 Mikrometer) an.<sup>2</sup>

Im Sommer 2019 gab Bundesumweltministerin Schulze dann in der "BILD am Sonntag" bekannt, dass ihr Ministerium gerade die gesetzlichen Grundlagen für ein Plastiktütenverbot erarbeite. Sie führte dazu aus: „Die freiwillige Vereinbarung mit dem Handel zur Verringerung der Tüten war sehr erfolgreich. Seit 2016 sinkt der Verbrauch deutlich. Das sichern wir jetzt mit dem Verbot ab.“<sup>3</sup> Mit der BT-Drs. 19/16503 liegt der entsprechende Gesetzentwurf nun vor.

---

<sup>1</sup> Vgl. Vereinbarung zur Verringerung des Verbrauchs von Kunststofftragetaschen zwischen dem BMU und dem HDE vom 26.04.2016.

<sup>2</sup> BT-Drs. 19/16503, S. 1.

<sup>3</sup> Vgl. Bild am Sonntag vom 11.08.2019 (abrufbar unter: <https://www.bild.de/politik/inland/politik-inland/plastiktueten-umweltministerin-schulze-laesst-verbots-gesetz-erarbeiten-63894142.bild.html>, zuletzt abgerufen am 20.03.2020).



## II. Rechtliche Einordnung des „Plastiktütenverbots“

Seite 3

Auch wenn die allgemeingeläufige Bezeichnung „Plastiktütenverbot“ auf ein pauschales Verbotsgesetz für Plastiktüten hindeuten mag, handelt es sich bei dem im Gesetzentwurf enthaltenen Verbot allein um eine partielle Änderung des Verpackungsgesetzes, welches eine europarechtlich bestehende Grundlage für „Marktbeschränkungen“ hinsichtlich leichter Kunststofftragetaschen nutzbar machen will und sich darüber hinaus nur auf bestimmte „Plastiktüten“ beziehen soll.

Damit unterscheidet sich das „Plastiktütenverbot“ maßgeblich von den darüber hinaus diskutierten und z.T. europarechtlich bereits statuierten Verboten in Bezug auf gewisse Kunststoffartikel (sog. Einwegkunststoffprodukte-Richtlinie<sup>4</sup>). In Bezug auf diese Vorgaben ist das Plastiktütenverbot in gewisser Weise ein „Sonderling“, der nur bedingt in einer Reihe mit anderen Abfallvermeidungsmaßnahmen zu sehen ist.

### II.1 Zum europarechtlichen Hintergrund

Durch die in der europäischen **Abfallrahmenrichtlinie** (AbfRRL)<sup>5</sup> seit dem Jahr 2008 statuierte (neue) Abfallhierarchie (vgl. Art. 4 AbfRRL) rückte die Abfallvermeidung mehr in das Blickfeld des Abfallwirtschaftsrechts. Dabei soll neben den schädlichen Auswirkungen eines Abfalls auf die Umwelt oder dem Gehalt an schädlichen Stoffen in Materialien auch die Abfallmenge insgesamt verringert werden (vgl. Art. 3 Nr. 12 AbfRRL).

In Bezug auf Verpackungsabfälle kannte bereits die **Verpackungsrichtlinie** von 1996 (VerpackRL)<sup>6</sup> das Gebot, Verpackungsabfälle im Sinne der Richtlinie zu vermeiden (vgl. Art. 1 Abs. 2, Art. 4 VerpackRL). Im Jahr 2015 wurde die VerpackRL geändert, wobei von den Mitgliedstaaten nun konkrete Maßnahmen zur Verringerung des Verbrauchs von leichten Kunststofftrage-

---

<sup>4</sup> 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 12.6.2019, S. 1 ff.

<sup>5</sup> Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien, ABl. L 312 vom 22.11.2008, S. 3 ff.

<sup>6</sup> Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.12.1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle, ABl. L 365 vom 31.12.1994, S. 10 ff.



taschen gefordert wurden.<sup>7</sup> Im neu eingeführten Art. 4 Abs. 1a VerpackRL werden dafür Maßnahmen wie die Festlegung nationaler Verringerungsziele, die Beibehaltung bzw. Einführung wirtschaftlicher Instrumente oder Marktbeschränkungen gefordert. Ziel ist es, dass der jährliche Verbrauch an leichten Kunststofftragetaschen pro Person bis 31. Dezember 2019 höchstens 90 und bis 31. Dezember 2025 höchstens 40 beträgt. Zudem sollen leichte Kunststofftragetaschen weitestgehend nur entgeltlich abgegeben werden. Die europäischen Vorgaben wurden bisher in Deutschland durch die Vereinbarung zwischen dem BMU und dem HDE umgesetzt. Die vorgegebenen Ziele werden bereits heute erreicht bzw. übertroffen.

## II.2 Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung (BT-Drs. 19/16503) sieht im Kern eine Änderung des § 5 Verpackungsgesetz (VerpackG) vor. Dieser wird bereits durch eine neue Überschrift („Beschränkungen des Inverkehrbringens“) weiter gefasst und um einen Absatz 2 ergänzt. Dieser soll nun lauten:

*„Letztvertreibern ist das Inverkehrbringen von Kunststofftragetaschen, mit oder ohne Tragegriff, mit einer Wandstärke von weniger als 50 Mikrometern, die dazu bestimmt sind, in der Verkaufsstelle mit Waren gefüllt zu werden, verboten. Satz 1 gilt nicht für Kunststofftragetaschen mit einer Wandstärke von weniger als 15 Mikrometern, sofern diese die übrigen Voraussetzungen nach Artikel 3 Nummer 1d der Richtlinie 94/62/EG (...) erfüllen.“*

Die Verortung und konkrete Ausformulierung des Verbots im Gesetzesentwurf führen zu folgenden Einschränkungen einschließlich gewisser Ausnahmen:

- Es werden allein Kunststofftragetaschen erfasst, welche als **Verpackung** i.S.v. § 2 Abs. 1 i.V.m. § 3 Abs. 1 VerpackG gelten. Die Kunststofftragetaschen müssen somit Erzeugnissen zur Aufnahme, zum

---

<sup>7</sup> Richtlinie (EU) 2015/720 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2015 zur Änderung der Richtlinie 94/62/EG betreffend die Verringerung des Verbrauchs von leichten Kunststofftragetaschen, ABl. L 115 vom 6.5.2015, S. 11 ff.



Schutz, zur Handhabung, zur Lieferung oder zur Darbietung von Ware dienen. Kunststofftragetaschen als eigenständige Ware sind bspw. nicht erfasst.

- Weiterhin wird allein das **Inverkehrbringen** verboten. Inverkehrbringen meint jede entgeltliche oder unentgeltliche Abgabe an Dritte innerhalb der Bundesrepublik mit dem Ziel des Vertriebs, des Verbrauchs oder der Verwendung (vgl. § 3 Abs. 9 VerpackG). Die Herstellung von Kunststofftragetaschen schlechthin und deren Vertrieb außerhalb Deutschlands sind nicht verboten.
- Zuletzt wird nur das Inverkehrbringen **einer bestimmten Form der Kunststofftragetasche** untersagt. Konkret sind allein Kunststofftragetaschen mit einer Wandstärke von weniger als 50 Mikrometern verboten. Ausgenommen sind wiederum die sehr leichten Kunststofftragetaschen mit einer Wandstärke von weniger als 15 Mikrometern, sofern diese aus Hygienegründen erforderlich oder als Erstverpackung für lose Lebensmittel vorgesehen sind (vgl. § 3 Nr. 1d VerpackRL). Darunter fallen die sog. „Hemdchenbeutel“ oder „Knotenbeutel“, welche man aus der Obst- oder Gemüseabteilung kennt.

Der Gesetzentwurf begründet das Inverkehrbringungsverbot u.a. mit der „*ineffizienten Ressourcennutzung*“ durch die Verwendung von Kunststofftragetaschen i.S.d. Gesetzentwurfes sowie mit dem unsachgemäßen Wegwerfen („Littering“) von ebendiesen. Die positiven Entwicklungen bei der Reduktion von Kunststofftragetaschen aufgrund der Vereinbarung zwischen dem BMU und dem HDE werden durch die Bundesregierung erwähnt, um diese positive Entwicklung nun „*durch das gesetzliche Verbot konsequent fortzusetzen und eine weitere erhebliche Reduzierung von leichten Kunststofftragetaschen in Deutschland zu erreichen*“<sup>8</sup>. Alternative Maßnahmen zu einem Verbot kämen nicht in Betracht, insbesondere da freiwillige Vereinbarungen mit dem Handel (wie sie mit dem HDE bestanden) nicht staatlich durchgesetzt werden können und daher nicht umfassend

---

<sup>8</sup> Vgl. BT-Drs. 19/16503, S. 1.



gelten würden. Insbesondere sei eine Reduktion „bis auf null“ nur durch ein Verbot zu erreichen.<sup>9</sup>

Seite 6

### III. Rechtliche Würdigung

Der Gesetzgeber ist an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden (vgl. Art. 20 Abs. 3 GG) und hat darüber hinaus, die Pflichten aus den europäischen Verträgen zu achten (vgl. Art. 4 Abs. 3 EUV). Die rechtliche Würdigung eines gesetzgeberischen Vorhabens hat sich an diesen Maßstäben auszurichten.

#### III.1 Rechtlicher Rahmen für die Rechtmäßigkeit von spezifischen Produktverboten

Dem Gesetzgeber kommt aufgrund seiner unmittelbaren demokratischen Legitimation ein weitgehendes Recht zu, über das Für und Wider einer gesetzlichen Regelung zu entscheiden. Diese **Einschätzungsprärogative** hat zur Folge, dass es vornehmlich Sache des Gesetzgebers ist, unter Beachtung der Sachgesetzlichkeiten des betreffenden Sachgebiets zu entscheiden, welche Maßnahmen er im Interesse des Gemeinwohls ergreifen will.<sup>10</sup> Dies gilt zwangsläufig auch für die Entscheidung, spezifische Produktverbote zu erlassen.

Aber auch der Gesetzgeber ist nicht frei, sondern hat die Vorgaben des Grundgesetzes – hier insbesondere des Art. 20 GG und der Grundrechte – zu beachten. Ähnliches gilt für die Vorgaben aus dem europäischen Verfassungsrecht (EUV/AEUV). Beides kann durch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) bzw. den Europäischen Gerichtshof (EuGH) geprüft werden. Diese „**Leitplanken**“ hat der Gesetzgeber damit zu berücksichtigen.

Dabei gilt stets: Je tiefgreifender eine gesetzgeberische Maßnahme in verfassungsrechtliche Vorgaben (insbesondere die Grundrechte) einzugreifen vermag, desto mehr stellt sich die Frage nach der Einhaltung der gesetzgeberischen Grenzen. Verbote, bestimmte Erzeugnisse überhaupt in den Verkehr zu bringen, stellen in der Marktwirtschaft den „*schärfsten aller denk-*

---

<sup>9</sup> Vgl. BT-Drs. 19/16503, S. 2 und 15.

<sup>10</sup> Vgl. u.a. BVerfG, Urteil vom 28.03.2006 - 1 BvR 1054/01 -, (juris).



baren Eingriffe des Staates“<sup>11</sup> dar. Diese „ultima ratio“ gesetzgeberischer Maßnahmen hat sich somit stets einer strengen Verfassungsprüfung zu stellen.

Darüber hinaus ist das Folgende zu beachten: Das Grundgesetz kennt zwar keine *formelle* Pflicht des Gesetzgebers zur umfassenden Sachverhaltsaufklärung in Bezug auf den Gesetzgebungsgegenstand. Selbst eine Begründungspflicht sieht das Grundgesetz nicht vor.<sup>12</sup> Stets ist allerdings zu beachten, dass nur eine weitgehende Ermittlung der tatsächlichen Umstände eine materiell rechtmäßige Entscheidung und Abwägung gewährleisten können dürfte. Auch dies hat eine „gute“ Gesetzgebung zu beachten.

### III.2 Europarechtliche Bezüge

Auf europäischer Ebene sind „Verpackungen“<sup>13</sup> durch die VerpackRL geregelt. Nach deren Art. 18 gilt der Grundsatz, dass Mitgliedstaaten in ihrem Hoheitsgebiet das Inverkehrbringen von Verpackungen, die dieser Richtlinie entsprechen, nicht verbieten dürfen. Ein deutsches, entsprechend dem Gesetzentwurf ausgestaltetes „Plastiktütenverbot“ würde gegen diese europäische Vorgabe verstoßen, wenn nicht Art. 4 Abs. 1a UAbs. 2 der VerpackRL eine Ausnahme vom Grundsatz des Art. 18 VerpackRL für „*Marktbeschränkungen*“ in Bezug auf *leichte* Kunststofftragetaschen vorsehen würde. Europarechtlich ist damit die Möglichkeit für nationale Verbote eröffnet<sup>14</sup>, sofern diese **verhältnismäßig** und **nichtdiskriminierend** sind.

Wie auch die Gesetzesbegründung anführt<sup>15</sup>, dürfte vorliegend keine (versteckte oder offene) Diskriminierung gegeben sein. Die indes vorliegende „*Maßnahme gleicher Wirkung*“ (vgl. „Dassonville-Formel“) dürfte – insbesondere da in der VerpackRL bereits so angelegt – wohl gerechtfertigt sein, da der Schutz der Umwelt über Art. 36 AEUV und die entsprechende Rechtsprechung des EuGHs einen weitgehenden Rechtfertigungsgrund darstellt.

---

<sup>11</sup> So zu § 24 Abs. 2 KrWG: *Mann*, in: Jacoby/Mann/Schomerus, KrWG 4. Aufl., § 24 Rn.11; *Konzak*, in: BeckOK UmweltR, 53. Ed. 1.4.2019, KrWG § 24 Rn. 19.

<sup>12</sup> Vgl. tiefergehend: *Sanders/Preisner*, DÖV 2015, 761.

<sup>13</sup> Im Sinne von Art. 3 Nr. 1 VerpackRL (Fn. 6 und 7).

<sup>14</sup> Vgl. auch ErwGr. 10 der Richtlinie (EU) 2015/720 (Fn. 7).

<sup>15</sup> Vgl. BT-Drs. 19/16503, S. 10 f.





Einer näheren Betrachtung bedürfen indes zwei Aspekte: Zum einen die Frage der **Verhältnismäßigkeit**, welche sich auch im Rahmen der verfassungsrechtlichen Prüfung stellt (siehe nachfolgend Ziffer III.3.2), und zum anderen die Frage der Zielerreichung. Denn es ist zu beachten, dass die VerpackRL den Mitgliedstaaten konkrete (Mindest-) Ziele vorgibt, für deren Erreichen die näher bezeichneten Maßnahmen (wie Marktbeschränkungen) umgesetzt werden können. **Diese Ziele hat Deutschland bereits erreicht – sogar übererfüllt.** Wie auch der Normenkontrollrat im Gesetzgebungsverfahren angemerkt hat<sup>16</sup>, sieht das EU-Recht mithin eine Option vor, nationale Verbote zu erlassen. Durch das Erreichen der europäischen Ziele besteht indes **keine zwingende europarechtliche Notwendigkeit** mehr, diese Option auch auszunutzen. Das Europarecht steht einer Regelung somit nicht unmittelbar entgegen, erfordert aber ausdrücklich kein deutsches „Plastiktütenverbot“.<sup>17</sup> Dass die Regelung zugleich der Umsetzung der VerpackRL „dient“<sup>18</sup>, ist somit nur bedingt zutreffend.

### III.3 Verfassungsrechtliche Bezüge

Aus verfassungsrechtlicher Sicht sind neben kompetenziellen Erwägungen insbesondere die „Leitplanken“ der Grundrechte des Grundgesetzes zu berücksichtigen.

#### III.3.1 Zur Gesetzgebungskompetenz

Der Gesetzentwurf beruft sich insbesondere auf die Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG („**Abfallwirtschaft**“).<sup>19</sup> Dabei ist anerkannt, dass unter „Abfallwirtschaft“ auch die Abfallvermeidung zu fassen ist.<sup>20</sup> Auch Maßnahmen, welche den Anfall von Abfall verhindern sollen, sind somit im Grundsatz von diesem Kompetenztitel erfasst.

---

<sup>16</sup> Vgl. BT-Drs. 19/16503, S. 17 ff.

<sup>17</sup> Art. 4 Abs. 1 a VerpackRL fordert eine „dauerhafte Verringerung des Verbrauchs an leichten Kunststofftragetaschen“ und gibt dafür die o.g. Mindestziele vor. Eine Pflicht zur Reduktion „bis auf null“ lässt sich dem nicht entnehmen.

<sup>18</sup> Vgl. BT-Drs. 19/16503, S. 1 f.

<sup>19</sup> Vgl. BT-Drs. 19/16503, S. 10.

<sup>20</sup> Vgl. BVerfG, Urteil vom 7. 5. 1998, - 2 BvR 1991–95 u. 2004–95, (juris).



Insbesondere bei spezifischen Produktverboten ist jedoch die Frage zu stellen, wo die Grenze zum „**Produktrecht**“ verläuft. Auch für das Produktrecht dürfte eine Kompetenz für den Bund bestehen (insbesondere das „Recht der Wirtschaft“ aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG). Allerdings wäre eine **andere Ressortzuständigkeit** gegeben. Der Kompetenztitel der Abfallwirtschaft ist dabei einschlägig, wenn die Vermeidung des Anfalls von Abfall im Vordergrund steht und ein Produktverbot diesen Anfall konkret verhindern soll. Etwas anderes würde beispielsweise gelten, wenn vermehrt rohstoffpolitische Aspekte Kern einer Regelung sind. Insgesamt kann es an der Schnittstelle Abfallvermeidung/Produktrecht zwangsläufig zu kompetenziellen Grenzfällen kommen (so wie in der Kreislaufwirtschaft insgesamt). Die Regelungen zum „Plastiktütenverbot“ dürften noch einen abfallvermeidungsbezogenen Schwerpunkt aufweisen.

### III.3.2 Grundrechtliche Aspekte

§ 5 Abs. 2 VerpackG-E stellt einen **Eingriff in die Berufs- und Eigentumsfreiheit** (Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG) dar. Denn zum einen schränkt die Regelung die Berufsausübung von Letztvertreibern von Kunststofftragetaschen ein. Ein mittelbarer Eingriff dürfte sich letztlich für die Hersteller bzw. Inverkehrbringer von Kunststofftragetaschen ergeben. Denn zumindest für den deutschen Markt wird eine Produktion bzw. ein Inverkehrbringen weitgehend entfallen müssen. Zum anderen wird die Nutzungsmöglichkeit der entsprechenden Kunststofftragetaschen durch Letztverbraucher verhindert.

Hier ist – verkürzt gesagt – allein fraglich, ob der **Eingriff gerechtfertigt** ist. Als *bloße* Berufsausübungsregelung muss das Verbot allein verhältnismäßig und durch sachgerechte und vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls legitimiert sein.<sup>21</sup> Als sog. „rechtfertigungsbedürftige Inhaltsbestimmung“ des Eigentums ist auch hier der **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** Kernbestand der Rechtfertigung.

Wie die europarechtlichen Vorgaben fordert somit auch das Verfassungsrecht, dass das Verbot einem legitimen Zweck dient und auch darüber hinaus verhältnismäßig, also geeignet, erforderlich und angemessen ist.

---

<sup>21</sup> Grundlegend: BVerfG, Urteil vom 11.06.1958, – 1 BvR 596/56 –, (juris).



### III.3.2.1 Legitimer Zweck

Ausweislich der Gesetzesbegründung dient § 5 Abs. 2 VerpackG-E dazu, der „ineffizienten Ressourcennutzung“ durch Kunststofftragetaschen und dem damit verbundenen Anfall von Abfall zu begegnen. Zudem wird das unsachgemäße Wegwerfen („Littering“), welches zu Umweltbelastungen führt, als Grund genannt.<sup>22</sup> Grundsätzlich dürften diese Gründe legitime Zwecke darstellen, nicht zuletzt auch durch die verfassungsrechtliche Verankerung des Umweltschutzes in Art. 20a GG. Ob und inwiefern mit dem Inverkehrbringen dieser bestimmten Kunststofftragetaschen eine "ineffiziente" Ressourcennutzung verbunden ist, lässt sich der Gesetzesbegründung jedoch nicht entnehmen. Ebenso fehlen konkrete Angaben zu dem behaupteten "Littering".

Eine tatsächliche und rechtliche Unklarheit scheint zudem in Bezug auf die „Littering“-Problematik zu bestehen. Dass das unsachgemäße Wegwerfen von Kunststofftragetaschen zu einer Umweltbelastung in der Landschaft und in Gewässern führen kann, ist unzweifelhaft. Dies zu verhindern, ist daher auch ein legitimer gesetzgeberischer Zweck. Da „Littering“ auf europäischer wie auch auf nationaler Ebene mittlerweile eine verstärkt herangezogene Rechtfertigung für Maßnahmen darstellt<sup>23</sup>, soll jedoch auf folgende Notwendigkeit der Präzisierung hingewiesen werden:

- Das „Littering“ ist in den letzten Jahren insbesondere im Rahmen der „Meeresvermüllung“ (*marine litter*) in die breite Öffentlichkeit gelangt. Einer der Hintergründe ist in den von den Vereinten Nationen im Jahr 2015 verabschiedeten „Zielen für nachhaltige Entwicklung“ (SDG) zu sehen<sup>24</sup>, die in Nr. 12 und 14.1 einen entsprechenden Bezug zur Meeresvermüllung vorsehen. Die Meeresvermüllung

<sup>22</sup> Vgl. BT-Drs. 19/16503, S. 10. Pauschal wird zudem noch auf die Abfallvermeidung und damit die Abfallhierarchie verwiesen.

<sup>23</sup> Vgl. u.a. Einwegkunststoff-Richtlinie (EU) 2019/904 (Fn. 4); Richtlinie (EU) 2018/851 des Europäischen Parlaments und Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle, ABl. L 150 vom 14.6.2018, S. 109 ff.; Entwurf zur Novelle des KrWG, BR-Drs. 88/20.

<sup>24</sup> Vgl. Vereinte Nationen 2015: Resolution 70/1 der UN-Generalversammlung, Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung vom 25. September 2015, A/70/L. 1.



wird dabei als globales Problem gesehen, da sich Müll in allen Weltmeeren verteilt und insbesondere Meerestiere erheblich gefährdet. U.a. die Einwegkunststoff-RL der EU nimmt sich zum Ziel, diese Meeresvermüllung zu unterbinden.<sup>25</sup>

- Daneben führt die **Vermüllung der Landschaft** auch jenseits der Meeresgewässer zu schädlichen Auswirkungen auf die Umwelt vor Ort und auf das Wohlergehen der Bevölkerung.<sup>26</sup> Durch unsachgemäßes Wegwerfen gelangt Müll in die Natur oder in Grünflächen und führt dort zu Schäden oder Beeinträchtigungen.
- Die Bekämpfung beider Formen der „Vermüllung“ ist selbstverständlich ein legitimer gesetzgeberischer Zweck. Allerdings ist an dieser Stelle eine **Präzisierung** notwendig: Denn die Vermüllung der Meere ist nicht unbedingt auf die Vermüllung der Landschaft zurückzuführen. Vielmehr hat die Vermüllung der Meere einen komplexen Hintergrund<sup>27</sup>, der nur in gewissen Grenzen mit dem unsachgemäßen Wegwerfen von Abfällen bspw. in deutschen Parks in Verbindung steht. Die Vermüllung der Landschaft in Deutschland und die globale Vermüllung der Meere haben als Problem zwar Schnittstellen (insbesondere in Küstengebieten und in Bezug auf Oberflächengewässer), die Verhinderung beider Formen von Vermüllung sind aber zwei getrennte Ziele – was im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung damit auch präzise zu unterscheiden und einzustellen ist.

### III.3.2.2 Geeignetheit

Das staatliche Mittel, welches zur Verfolgung eines bestimmten Zweckes eingesetzt wird, muss geeignet sein, diesen Zweck zu erreichen oder doch zumindest zu fördern. Es reicht insoweit die *Möglichkeit* der Zweckerreichung, die tatsächliche Erreichung ist nicht zu fordern. Allerdings muss das gesetzgeberische Anliegen mit einer gewissen **kohärenten und systemati-**

---

<sup>25</sup> Vgl. ErwGr. 3 ff. der Richtlinie (EU) 2019/904 (Fn. 4).

<sup>26</sup> Vgl. bspw. ErwGr. 33 der Richtlinie (EU) 2018/851 (Fn. 22).

<sup>27</sup> Vgl. u.a. Grünbuch der Kommission, KOM (2013) 123 endg., S. 8.



schen Weise erreicht werden sollen. Insoweit steckt auch in der Geeignetheitsprüfung stets eine **Willkürkontrolle**.<sup>28</sup>

Seite 12

Das Verbot von (bestimmten) Kunststofftragetaschen kann geeignet sein, Ziele einer verbesserten Ressourceneffizienz und die Verhinderung des Littering in Bezug auf diese Kunststofftragetaschen zu fördern. Fragen sind jedoch in Bezug auf die Kohärenz und das systematische Vorgehen des Gesetzgebers aufzuwerfen:

- Betrachtet man die Thematiken Ressourceneffizienz und Littering, fällt auf, dass die hier konkret betroffene Kunststofftragetasche nur für **einen Bruchteil der Ressourcenverbräuche** verantwortlich sein kann. Es ist ferner davon auszugehen, dass neue, andere Instrumente der Tragetasche auftreten werden, da mit dem Verbot ja nicht der Zweck der Kunststofftragetasche entfällt. Ob und inwiefern andere Tragetaschen ressourceneffizienter sind als die verbotene Kunststofftragetasche, ist offen. Unklar ist auch, ob es überhaupt stimmt, dass die hier relevante Kunststofftragetasche nach kurzer Benutzung tatsächlich unmittelbar als Abfall anfällt. Gerade die typische, im Einzelhandel verwendete Kunststofftragetasche dient dazu, den Kaufgegenstand bis in den eigenen Haushalt zu transportieren. Nicht selten dürften solche Kunststofftragetaschen im Haushalt einer weiteren Funktion zugeführt werden (z.B. Schuhbeutel, Müllbeutel), was anderweitig Ressourcen einspart und vor allem nicht zum Littering beiträgt. Ob also die hier verbotsrelevante Kunststofftragetasche tatsächlich als „littering-geneigt“ einzustufen ist, ist fraglich. Tatsächlich könnten eher die dünnen "Hemdchenbeutel" ein "Littering"-Problem darstellen. All dies macht ein Verbot zwar nicht per se ungeeignet, ist jedoch im Rahmen einer kohärenten Gesamtbetrachtung zu berücksichtigen.
- Dies gilt weitergehend für den Umstand, dass nur eine „gewisse“ Plastiktüte verboten werden soll. Zwar bestehen insbesondere hygienische Gründe, die sehr leichten Plastiktüten nicht unter das

---

<sup>28</sup> Vgl. u.a. P. Kirchhof, in: Maunz/Dürig, 89. EL Oktober 2019, GG Art. 3 Abs. 1 Rn. 258.



Verbot fallen zu lassen. Gleichzeitig sind aber gerade diese Plastiktüten besonders prädestiniert, bspw. vom Wind in Landschaft oder Gewässer verweht zu werden. Auch dies gilt es zu beachten.

- Insgesamt drängt sich im Rahmen einer Kohärenzprüfung die Frage auf, wieso gerade **ein spezifisches Produkt** herausgegriffen wurde, obgleich dieses durch die freiwillige Vereinbarung zwischen BMU und HDE bereits starke Minderungsquoten aufweist, die bereits heute weit über die europarechtlich erst in Zukunft gebotenen Anforderungen hinausgehen. Gleichzeitig bleiben andere Produkte, die für einen vergleichbaren Ressourcenverbrauch verantwortlich sein dürften, außer Betracht.
- Darüber hinaus fällt auf, dass der Gesetzentwurf eine umfassendere **ökologische Bewertung** vermissen lässt. Ohne Zweifel vermag ein Verbot von bestimmten Plastiktüten die entsprechende („ineffiziente“?) Ressourcennutzung zu unterbinden. Allerdings sollten in einem solchen Fall auch die Alternativen betrachtet werden, auf die der Markt bzw. der Verbraucher stattdessen zurückgreift. Bei der Nutzung einer Papiertragetasche stellen sich bspw. ebenfalls Ressourcenfragen. Auch kann bereits heute festgestellt werden, dass insbesondere einige Letztvertreiber auf die Ausgabe sehr leichter Kunststofftragetaschen ausweichen, auch wenn diese dafür grundsätzlich nicht genutzt werden sollten. Zuletzt wäre in einer umfassenden Betrachtung auch zu beleuchten, welche Auswirkungen das Fehlen der (verbotenen) Kunststofftragetasche auf den Abfall- bzw. Recyclingpfad hat (andere Recyclingqualitäten).
- Hier stellt sich die Frage, ob und inwiefern der Gesetzgeber die **tatsächlichen Umstände** umfassend aufgeklärt hat und diese Erkenntnisse auch Eingang in die (Abwägungs-)Entscheidung gefunden haben.

Auch wenn das gesetzgeberische Handeln die Schwelle zur Willkür und damit Ungeeignetheit nicht überschreiten dürfte, bleiben erhebliche Zweifel an dem Gesetzentwurf im Hinblick auf eine kohärente Gesamtbewertung.



### III.3.2.3 Erforderlichkeit

Im Rahmen der Erforderlichkeit ist zu fragen, ob es ein milderes Mittel gibt, das den angestrebten Erfolg mit weniger starken Beeinträchtigungen genauso effektiv erreichen kann. Die Eingriffsintensität darf also **kein Übermaß** aufweisen.

Der Gesetzentwurf führt dazu an, dass nur das Verbot von (gewissen) Kunststofftragetaschen in der Lage wäre, eine Reduktion des Verbrauchs dieser Taschen um 100% zu erreichen. Denn insbesondere kleine Letztverreiber seien vom HDE nicht vertreten.<sup>29</sup>

Es erscheint zutreffend, dass das Verbot als „schärfstes Schwert“ eine weitergehende Reduktion „bis auf null“ zu erreichen vermag. Allerdings muss auch hier eingedacht werden, dass das gesetzgeberische Ziel nicht in der Reduktion von Kunststofftragetaschen gesehen werden sollte. Dies ist nur das Mittel. Das Ziel wird mit der Vermeidung von ineffizienten Ressourcennutzungen und von Littering beschrieben. Dies ist der „angestrebte Erfolg“ im Rahmen der Erforderlichkeitsprüfung. Daher gilt:

- Die von dem Verbot des Gesetzentwurfs umfassten Kunststofftragetaschen sind nicht allein für ineffiziente Ressourcennutzung und Littering verantwortlich. Es ist überhaupt schon fraglich, ob und inwiefern die genannten Kunststofftragetaschen eine relevante Rolle in Bezug auf beide Thematiken spielen. Durch die Vereinbarung zwischen BMU und HDE wurde außerdem bereits eine deutliche Reduzierung des Verbrauchs von Kunststofftragetaschen in den letzten Jahren erreicht. Vor diesem Hintergrund erscheint kaum nachvollziehbar, wenn der Gesetzentwurf allein Maßnahmen, welche eine (nahezu) 100%-Reduzierung garantieren, als gleich geeignet ansehen will. Denn warum gerade eine Reduktion „auf null“ in Bezug auf **ein singuläres Produkt** erforderlich sein soll, erschließt sich nicht. Auch hier wird der Eindruck eines allein politisch motivierten Einzelfallvorgehens erweckt.

---

<sup>29</sup> Vgl. BT-Drs. 19/16503, S. 1 und 15.



- Die Erforderlichkeitserwägung des Gesetzentwurfs erscheint damit zu eng. Denn durch die Fokussierung auf ein spezifisches Produkt und den Maßstab der 100%-Reduktion verbleibt *zwangsläufig* nur ein staatliches Verbot als effektives Mittel. Eine solche Argumentation läuft jedoch leer: Denn im Umkehrschluss könnte diese Argumentation in allen Bereichen zur Legitimation der strengsten Maßnahmen angeführt werden. Dies erscheint aus rechtsstaatlicher Sicht mehr als fragwürdig.
- Führt man die Erforderlichkeitserwägung indes in einer weiteren, ganzheitlichen Form aus, müssten die (einzustellenden) Maßnahmen zwar eine weitere relevante Reduzierung der in Rede stehenden Kunststofftragetaschen herbeiführen können - allerdings eben nicht zwingend „bis auf null“. Denn es ist nicht ersichtlich, warum gerade *ein* spezifisches Produkt eine 100%-Reduktion „beisteuern“ muss. Sinnbildlich für diesen **zweifelhaften 100%-Ansatz** ist bspw. die Annahme im Gesetzentwurf, dass eine Pflicht zur Abgabe von leichten Kunststofftragetaschen an den Endverbraucher nur gegen Entgelt „*nicht ebenso effektiv*“ sei, da stets eine gewisse Zahl von Endverbrauchern zur Zahlung des Entgelts bereits wäre.<sup>30</sup> Mit diesem Argument könnte die Zweckhaftigkeit jeder Form der Lenkungsabgabe negiert werden.
- Folgt man diesen Überlegungen müssten diverse **weitere (mildere) Maßnahmen** mit in die Erwägung einbezogen werden: Zum einen wäre zu überdenken, wie die erfolgreiche Vereinbarung zwischen dem BMU und dem HDE ausgebaut werden könnte, um eine weitere Reduktion sicherzustellen. Auch eine erhöhte gesetzliche Entgeltspflicht wäre zu erwägen, da diese auch die nicht vom HDE vertretenen Letztvertreiber erfassen könnte. Auch weitere Ansätze sind denkbar. Entscheidend ist, dass „mildere Mittel“ möglich scheinen und insbesondere die Reduktionserfolge der Vereinbarung zwischen BMU und HDE die Effektivität eines solchen Vorgehens auch belegt hat. Dass stattdessen die „**ultima ratio**“ eines spezifi-

---

<sup>30</sup> Vgl. BT-Drs. 19/16503, S. 10.





schen Produktverbots gewählt wird, erscheint selbst bei sehr wohlwollender Betrachtung nicht mehr als verhältnismäßig.

Seite 16

Letztendlich bestehen somit erhebliche Zweifel, ob sich – auch bei Einräumung einer weiten Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers – die Erforderlichkeit eines spezifischen Kunststofftragetaschen-Verbots darlegen lässt.

#### III.3.2.4 Angemessenheit

Selbst wenn man von einer Erforderlichkeit (im Sinne von Ziff. III.3.2.3) ausgehen würde, muss die Maßnahme zudem angemessen sein, also der beabsichtigte Zweck nicht außer Verhältnis zu der Schwere des Eingriffs bzw. der Inhaltsbestimmung stehen. Um das Verhältnis zu dem bereits dargestellten Zweck des Verbots bewerten zu können, muss mithin zunächst die Schwere des Eingriffs festgestellt werden. Wie bereits dargelegt werden konnte, ist die Schwere durchaus als erheblich zu bewerten. Denn ein spezifisches Produktverbot ist in einer Marktwirtschaft wohl als schwerster Eingriff des Staates in das Wirtschaftsleben zu verstehen („ultima ratio“). Dies ist im Rahmen der Abwägung zu beachten.

Aufgrund der bestehenden Alternativen dürfte dieser Eingriff für den Endverbraucher weniger relevant sein (vgl. Art. 14 GG). Für die vom Verbot betroffenen Wirtschaftsteilnehmer<sup>31</sup> (Art. 12 GG) ist der Eingriff dafür umso intensiver. In diese Abwägung der „Proportionalität“ des Verbots sind die folgenden Überlegungen einzubeziehen:

- Für den Hersteller bzw. Inverkehrbringer der vom Verbot umfassten Kunststofftragetaschen ist ein Vertrieb in Deutschland nach Ablauf der Übergangsfrist nicht mehr möglich. Zwar beschränkt sich das Verbot – wie der Gesetzentwurf ausführt<sup>32</sup> – nur auf bestimmte Kunststofftragetaschen, sodass der Vertrieb der „übrigen“ Taschen weiter möglich bleibt. Für die vom Verbot betroffenen Hersteller

---

<sup>31</sup> Dies gilt zum einen für die unmittelbar betroffenen Letztvertreiber und zum anderen - und wohl intensiver - für die mittelbar betroffenen Hersteller und Inverkehrbringer.

<sup>32</sup> Vgl. BT-Drs. 19/16503, S. 15.



bzw. Inverkehrbringer verbleibt der Eingriff trotzdem **gleichbleibend intensiv**. Dass insbesondere die Hersteller „*ihr Produktsortiment entsprechend umstellen und insoweit Gewinneinbußen ausgeschlossen bzw. allenfalls geringfügig ausfallen werden*“<sup>33</sup>, kann an dieser Stelle nicht abschließend bewertet werden. Deutliche Zweifel scheinen allerdings angebracht, da der Markt an dieser Stelle vollständig wegbrechen wird (dies ist gerade Ziel des Verbots) und sich eben nicht allein verlagern wird. Es handelt sich eben um ein Produktverbot und **nicht allein um erhöhte gesetzliche Produktanforderungen**, auf die sich der Markt regelmäßig einstellen kann. Insgesamt muss konstatiert werden, dass die Gesetzesbegründung des Entwurfs die Folgenbetrachtung für die betroffene Industrie recht dürftig vollzogen hat. Dies muss zwar nicht zwingend zu einer Unverhältnismäßigkeit führen. Allerdings ist noch einmal darauf hinzuweisen, dass gerade bei intensiven Eingriffen eine **umfassende Aufklärung und Abwägung im Einzelfall** zwingend notwendig ist.

- Auch in Bezug auf die Littering-Problematik ist diese Abwägung des Einzelfalls im Gesetzentwurf nicht vollends ersichtlich. Denn hier erscheint beachtenswert: Manche Endverbraucher werfen diverse Produkte unsachgemäß (und damit regelmäßig illegal) weg. Die Kunststofftragetasche, welche nun vom Verbot betroffen ist, ist mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht das typische Produkt, welches unsachgemäß in der Landschaft entsorgt wird. Denn ein **unsachgemäßes Wegwerfen** durch den Endverbraucher kommt in den meisten Fällen dann vor, wenn die Nutzung eines Produkts im öffentlichen Raum endet (vgl. Einwegbesteck, Coffee-to-go-Becher, etc.). Die vom Gesetzentwurf erfasste Kunststofftragetasche wird indes maßgeblich dazu genutzt, Einkäufe vom Ladengeschäft bspw. nach Hause zu transportieren. Auch wenn es zwangsläufig Ausnahmen gibt, endet die Nutzung der Kunststofftragetasche nicht typischerweise im öffentlichen Raum. Zwar kann an dieser Stelle nicht schlussendlich bewertet werden, welche Rolle die einschlägige Kunststofftra-

---

<sup>33</sup> Vgl. BT-Drs. 19/16503, S. 3.



getasche bei der Littering-Problematik spielt. Allerdings wäre diese Aufklärung und Bewertung vom Gesetzgeber zu leisten gewesen, um das Ergebnis dann in die Verhältnismäßigkeitsabwägung einstellen zu können. Auch dies scheint mit dem pauschalen Verweis auf das Littering allenfalls überschlägig geschehen zu sein. Dies ist aber problematisch, da der pauschale und undifferenzierte (dazu bereits zuvor) Verweis auf die Littering-Thematik dann wohl unbegrenzt als Rechtfertigung herangezogen werden könnte. Solche pauschalen Behauptungen des Gesetzgebers sind mindestens zweifelhaft.

- Im Rahmen der Abwägung zwischen den Zielen und der Schwere des Eingriffs ist auch die Vereinbarung zwischen dem BMU und dem HDE einzubeziehen. Zwar hält sich das BMU in der Vereinbarung ausdrücklich weitere Maßnahmen nach dem 01.01.2019 vor. Ein „**formaler**“ **Vertrauensschutz** ist daher nicht anzunehmen<sup>34</sup> und steht einem gesetzlichen Vorgehen insofern nicht entgegen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Vereinbarung „funktioniert“ hat. Der erheblich gesunkene Verbrauch von Plastiktüten im Handel ist belegt.
- Der Staat hat mit der Vereinbarung zwischen BMU und HDE eine freiwillige Verpflichtung der Wirtschaft herbeigeführt, welche erfüllt wurde. Dass nun „trotzdem“ das staatliche Mittel eines Verbots herangezogen wird und damit ein erheblicher (staatlicher) Eingriff in die Wirtschaft vollzogen wird, ist in die Abwägungsbewertung einzubeziehen. Dass die Vereinbarung zwischen dem BMU und dem HDE durch das gesetzliche Verbot *konsequent fortgesetzt* wird<sup>35</sup>, scheint jedenfalls die „Idee“ hinter einer freiwilligen Verpflichtung der Wirtschaft vollständig zu verdrehen. Im Gegenteil kann eine solche Gesetzgebung zu Frustrationen bei den Vertragspartnern im Zusammenhang mit Selbstverpflichtungen führen und kooperative Instrumente im Umweltschutzrecht mittelfristig schwächen.

---

<sup>34</sup> So auch: BT-Drs. 19/16503, S. 15 f.

<sup>35</sup> Vgl. BT-Drs. 19/16503, S. 1.



- Dies gilt insbesondere, da das europäische Recht im Rahmen von produktbezogenen Anforderungen selbstregulatorischen Maßnahmen ein besonderes Gewicht zumessen will (vgl. bspw. Art. 17 i.V.m. Anhang VIII der sog. Ökodesign-Richtlinie<sup>36</sup>). Eine Förderung des Zusammenwirkens zwischen Unternehmen und Staat im Sinne des umweltrechtlichen Kooperationsprinzips<sup>37</sup> kann vorliegend jedenfalls nicht attestiert werden.
- Was bereits im Rahmen der Erforderlichkeit einzustellen war, ist somit auch in der Angemessenheit von Bedeutung: Ist der Eingriff durch ein Verbot tatsächlich angemessen, wenn bspw. durch eine bestehende und ggf. nachzujustierende freiwillige Maßnahme weitgehende Reduktionen erfolgt sind und weitere Reduktionen möglich scheinen? Dies wird man wohl eher verneinen müssen.

Auch bei einer Abwägung zwischen den Zielen der Regelung und der Schwere der damit verbundenen Eingriffe und unter Berücksichtigung aller erkennbaren Konsequenzen bleiben im Ergebnis Zweifel an der Verhältnismäßigkeit eines Verbots.

#### IV. Ergebnis

- Das „Plastiktütenverbot“ ist eine **Sonderregelung des Verpackungsrechts**, welche regelungstechnisch und regelungshistorisch nicht in einem Zusammenhang mit den darüber hinaus bestehenden Ansätzen zur Verringerung von gewissen Plastikprodukten zu sehen ist.
- Auch wenn dem Gesetzgeber eine weite Einschätzungsprärogative zuzusprechen ist, sind im Rahmen der Gesetzgebung gewisse „**Leitplanken**“ zu berücksichtigen. Dies gilt insbesondere für die Vorga-

---

<sup>36</sup> Vgl. insbesondere ErwGr. 18-22 der Richtlinie 2009/125/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte, Abl. L 285 vom 31.10.2009, S. 10 ff.

<sup>37</sup> Zum Kooperationsprinzip im Einzelnen: *Kloepfer*, Umweltrecht, 4. Auflage 2016, § 4 Rn. 129 ff.



ben des Art. 20 GG und der Grundrechte wie auch für das europäische Verfassungsrecht. Daran ist der vorliegende Gesetzentwurf zu messen.

- Ein spezifisches Produktverbot stellt eine „**ultima ratio**“ gesetzgeberischer Maßnahmen dar und hat sich somit einer strengen Verfassungsprüfung zu stellen.
- Das EU-Recht sieht zwar eine Option vor, nationale Produktverbote in Bezug auf leichte Kunststofftragetaschen zu erlassen. Da in Deutschland die europäischen (Mindest-) Ziele zur Verringerung von leichten Kunststofftragetaschen indes bereits erreicht bzw. übererfüllt sind, besteht **keine zwingende europarechtliche Notwendigkeit** mehr, diese Option auch auszunutzen.
- Der Gesetzentwurf nimmt Bezug auf die sog. „**Littering**“-**Problematik**. Es sollte zukünftig darauf hingewirkt werden, den Begriff wie auch die damit verbundenen Ziele (Reduktion der Meeresvermüllung/Verhinderung der Vermüllung der Landschaft) zu präzisieren. Das pauschale Anführen des „Litterings“ als Rechtfertigung für gesetzgeberisches Handeln ist fragwürdig.
- Die europarechtlich wie auch verfassungsrechtlich indizierte Verhältnismäßigkeitsprüfung deutet auf deutliche Zweifel der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit des „Plastiktütenverbots“ hin.
- Im Rahmen einer Kohärenzbetrachtung ist insbesondere zu fragen, wieso – vor dem Hintergrund, "ineffiziente" Ressourcennutzung zu verhindern – gerade **ein spezifisches Produkt** herausgegriffen wird, welches nun vollständig verboten werden soll. Und dies obwohl gerade in Bezug auf dieses Produkt bereits starke Minderungsquoten erreicht worden sind.
- Die **Erforderlichkeitserwägung** des Gesetzentwurfs – allein ein staatliches Verbot sei ein effektives Mittel – erscheint deutlich **zu**



**eng.** Bei einer ganzheitlichen Betrachtung müssten auch mildere Maßnahmen möglich sein und hätten in Erwägung gezogen werden müssen.

- Dass der Gesetzgeber auf das staatliche Mittel eines Verbots zurückgreift, obwohl die Vereinbarung zwischen dem BMU und dem HDE außerordentliche Erfolge aufgewiesen hat, erscheint contra intuitiv und schwächt kooperative Instrumente im Umweltschutzrecht. Dass die Vereinbarung zwischen dem BMU und dem HDE durch das gesetzliche Verbot *konsequent fortgesetzt* würde, scheint jedenfalls die „Idee“ hinter einer freiwilligen Verpflichtung der Wirtschaft zu verdrehen.
- Insgesamt bestehen erhebliche Zweifel, dass sich das Plastiktütenverbot innerhalb der gebotenen verfassungsrechtlichen Grenzen bewegt. Die Grenzen von „*good legislation*“ dürften jedenfalls überschritten sein.
- Es drängt sich der Eindruck eines politischen Einzelfallvorgehens aufdrängen, das ein kohärentes und abgewogenes Gesetzgebungskonzept vermissen lässt.

Berlin, den 30.04.2020

gez.  
Kopp-Assemmacher  
Rechtsanwalt

gez.  
Dr. Dohmen  
Rechtsanwalt

# Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

30.04.2020

Frau Vorsitzende  
Sylvia Kotting-Uhl  
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Per Mail: [umweltausschuss@bundestag.de](mailto:umweltausschuss@bundestag.de)

**Deutscher Bundestag**  
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz  
und nukleare Sicherheit  
  
Ausschussdrucksache  
**19(16)343-A**  
  
**Anhoerung am 06.05.20**  
  
**30.04.2020**

Bearbeitet von

Tim Bagner (DST)  
Telefon +49 30 37711-610  
Telefax +49 30 37711-609  
E-Mail: [tim.bagner@staedtetag.de](mailto:tim.bagner@staedtetag.de)

Dr. Torsten Mertins (DLT)  
Telefon +49 30 590097-311  
Telefax +49 30 590097-400  
E-Mail: [torsten.mertins@landkreistag.de](mailto:torsten.mertins@landkreistag.de)

Deliana Bungard (DStGB)  
Telefon +49 228 95962-17  
Telefax +49 228 95962-22  
E-Mail: [deliana.bungard@dstgb.de](mailto:deliana.bungard@dstgb.de)

Aktenzeichen (DST): 70.28.07 D

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.

## Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zum Gesetzentwurf für ein Erstes Gesetz zur Änderung des Verpackungsgesetzes zur Normierung eines Verbots des Inverkehrbringens von leichten Kunststofftragetaschen

Sehr geehrte Frau Kotting-Uhl,  
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

vielen Dank für die Möglichkeit zur Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung im Umweltausschuss des Deutschen Bundestages. Gerne nehmen wir zum vorliegenden Gesetzentwurf Stellung, der ein Verbot des Inverkehrbringens von leichten Kunststofftragetaschen vorsieht und womit das Verpackungsgesetz geändert werden soll.

### Grundsätzliche Anmerkung

Die kommunalen Spitzenverbände unterstützen nachdrücklich das mit dem Gesetzentwurf verfolgte Ziel der Bundesregierung, Kunststoffabfälle zu vermeiden. Ganz im Sinne des Kreislaufwirtschaftsgesetzes ist diese Maßnahme geeignet Abfallvermeidung – als oberstes Prinzip – umzusetzen. Dies ist umso wichtiger, wenn wie in diesem Fall langlebige Kunststoffe häufig nur einmal benutzt werden und schnell zu Abfall werden. Ein Verbot des Inverkehrbringens von leichten Kunststofftragetaschen halten wir in diesem Fall für einen gangbaren Weg, um das Ziel der Abfallvermeidung und Reduzierung von Einwegplastik zu erreichen.

Es wäre auch denkbar gewesen, die bestehende freiwillige Vereinbarung zur Reduzierung der Plastiktüten mit dem Handel auszuweiten, anstatt das Inverkehrbringen zu verbieten. Die Vereinbarung war erkennbar erfolgreich in der Reduktion der verkauften Plastiktüten. Das positive Fazit aus der freiwilligen Vereinbarung ist aus unserer Sicht ein guter Anknüpfungspunkt für die Frage der Vermeidung von sogenannten Hemdchenbeutel mit einer Wandstärke unter 15 Mikrometer. Denkbar wäre, auch für

diese Sorte von Einwegplastiktüten eine gemeinsam getragene Regelung zu finden, um Mehrweglösungen zu stärken. Viele Lebensmittelhändler bieten mittlerweile Mehrwegnetze an. Das sollte forciert und unterstützt werden.

### **Vollzug auf kommunaler Ebene bedarf Kostendeckung**

Wir geben zu bedenken, dass ordnungsrechtliche Verbote als „scharfes Schwert“ nur dann wirksam sein können, wenn Verstöße auch konsequent sanktioniert werden. Ein Verstoß gegen das Verbot des Inverkehrbringens von Kunststofftragetaschen soll künftig eine Ordnungswidrigkeit sein, die von den nach Landesrecht zuständigen Behörden zu ahnden ist. In vielen Ländern wird diese Aufgabe den unteren Abfallbehörden oder Gewerbeämtern zugewiesen werden, bei denen aktuell vielfach nicht die Ausstattung vorhanden ist, um ein solches Verbot flächendeckend zu überwachen und etwaige Verstöße konsequent zu ahnden. Daher wird es notwendig sein, ein solches Verbot konsequenterweise mit den erforderlichen Mitteln für einen wirksamen Vollzug zu untersetzen. Darüber hinaus ist eine ausreichende Übergangsfrist zur Einführung des Verbots einzuräumen, damit noch existierende Bestände bei den Händlern abverkauft werden können. Dies würde auch den Vollzug deutlich erleichtern. Die vorgesehene Übergangsfrist erscheint uns diesbezüglich als zu kurz und sollte daher auf 12 Monate ausgeweitet werden. Dies natürlich auch mit Blick auf die Situation mit den Einschränkungen in Zeiten der Corona-Pandemie. Außerdem wäre eine Vernichtung der Bestände aufgrund verkürzter Fristen ökologisch sehr bedenklich.

### **Chance nutzen - Umsetzung der Einwegkunststoff-Richtlinie der EU in nationales Recht**

Aktuell bereitet das Bundesumweltministerium die weitere Umsetzung der EU-Einwegkunststoffrichtlinie in nationales Recht vor. Mit dem Gesetz soll das Inverkehrbringen von bestimmten Einwegprodukten aus Kunststoff, wie Wattestäbchen, Besteck, Trinkhalme etc. grundsätzlich untersagt werden. Nach erster Einschätzung begrüßen wir grundsätzlich die umfassende Umsetzung des europäischen Rechts als einen weiteren wichtigen Schritt zur Abfallvermeidung.

Parallel dazu gibt es eine ausgeprägte Diskussion über die Frage, inwieweit Hersteller stärker an den Kosten der Straßenreinigung und Stadtsauberkeit beteiligt werden können. Auch dazu enthält die Richtlinie der EU Vorgaben. Aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände sollte die jetzige Novelle des Verpackungsgesetzes genutzt werden, um weitergehende Maßnahmen zur öffentlichen Sauberkeit und Abfallvermeidung umzusetzen. Dies kann zum einen dadurch gelingen, dass Mehrwegsysteme auch bei Transportbehältern noch mehr gefördert werden.

Zum anderen fordern wir ganz konkret eine Kostenbeteiligung der Dualen Systeme an den Serviceverpackungen, die in den Abfallbehältern im öffentlichen Raum anfallen und durch die Kommunen und deren Betriebe entsorgt werden. Diese Verpackungen sind bei den Dualen Systemen lizenziert und sie erhalten damit die finanzielle Grundlage der Inverkehrbringer, um den Abfall nach Nutzung zu entsorgen.

Aufgrund geänderter Konsumgewohnheiten nehmen Verzehr und Genuss von Speisen und Getränken „außer Haus“ stetig zu. Einwegspeise- und Getränkeverpackungen, die aufgrund des Verpackungsgesetzes der Lizenzierungspflicht bei den Dualen Systemen unterliegen, werden regelmäßig in öffentlichen Abfallbehältern im Straßenland, in Parks, Grünanlagen und Wäldern entsorgt. Der „normale“ Weg der Entsorgung wäre über die Gelbe Tonne/Sack oder die Wertstofftonne in der Hausmüllsammlung. In den öffentlichen Abfallbehältern finden sich Verpackungen jeglicher Art, zunehmend allerdings Leichtverpackungen. Wegen ihres großen Volumens sind die Behälter zu bestimmten Zeiten schnell überfüllt und der Verpackungsmüll wird oft achtlos weggeworfen, wenn nicht zusätzliche Leerungen durch die Straßenreinigung oder den kommunalen Abfallwirtschaftsbetrieb erfolgen.



Es ist aus unserer Sicht nicht gerechtfertigt, dass die Entsorgungskosten hierfür nur zu Lasten der kommunalen Haushalte oder der Gebührenzahler gehen, obwohl die Dualen Systeme für diese Verpackungen Lizenzentgelte erheben und damit auch eine sachgerechte Entsorgung sicherzustellen haben. Daher muss den Kommunen die Option eröffnet werden, von den Dualen Systemen ein angemessenes Entgelt für die Sammlung und Entsorgung von Verpackungsabfällen verlangen zu können. Dabei steht aus Sicht der Kommunen fest, dass die Aufgabe der Sammlung und öffentlichen Sauberkeit weiterhin in Verantwortung der Kommunen und ihrer Betriebe liegen muss.

Diese Sicht teilen im Übrigen auch die Bundesländer. Im Mai 2019 hat die Umweltministerkonferenz der Länder den Bund aufgefordert, eine gesetzliche Regelung zur Kostenbeteiligung der Dualen Systeme an die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger einzuführen. Die Kostenbeteiligung soll sich explizit auf die in Straßenpapierkörben gesammelten Serviceverpackungen beschränken, da diese bei den Dualen Systemen lizenziert sind.

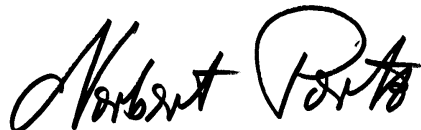
Mit freundlichen Grüßen  
In Vertretung



Detlef Raphael  
Beigeordneter  
des Deutschen Städtetages



Dr. Kay Ruge  
Beigeordneter  
des Deutschen Landkreistages



Norbert Portz  
Beigeordneter  
des Deutschen Städte- und Gemeindebundes

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 – Institut für Energie- und Umweltforschung 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

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

## 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.

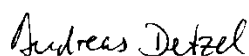
Generell sollte Umweltpolitik nach unserer Auffassung aber keine Symbolpolitik sein, sondern an wissenschaftlichen Erkenntnissen orientiert werden. Im Kontext des aktuellen Entwurfs fehlt es aus unserer Sicht jedoch an grundlegenden wissenschaftlichen Analysen zu den Gesamtumweltauswirkungen des Produktsystems 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)





# Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Verpackungsgesetzes

Eingangsstatement im Rahmen der 69. Sitzung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Benedikt Kauertz, 06. Mai 2020



# Bewertung der „Gesetzesfolgen“

## Ziel: Effizientere Ressourcennutzung durch das Verbot von leichten Kunststofftragetaschen

- das Verbot greift zu kurz, um **Lenkungswirkung** zu gewährleisten.
- umweltorientierte politische Festlegungen bzgl. Tragetaschen sollten auf Basis einer ausreichend umfassenden wissenschaftlichen Basis erfolgen,
- Das ist derzeit nicht gegeben

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

- Das Verbot garantiert per se
  - keine signifikante Verminderung des Litterings
  - keine signifikante Verminderung des Aufkommens
- angesichts der Verbrauchsmenge von 20 Tragetaschen je Einwohner und Jahr auch keine annähernd relevante Reduktion von Kunststoffabfällen in Deutschland

## Ziel: Dauerhafter Reduzierung des Verbrauchs primärer, nicht erneuerbarer Ressourcen

- das Verbot entfaltet auch hier keine ausreichende Lenkungswirkung,
- das Verbot drängt 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

---

## Symbolwirkung

- 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.

## Nicht wissenschaftlich untermauert

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

## Pädagogischer Effekt

- Geht es um den pädagogischen Effekt dem Konsumenten die Einwegtragtaschen 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.





INSTITUT FÜR ENERGIE-  
UND UMWELTFORSCHUNG  
HEIDELBERG

---

# Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

**Benedikt Kauertz**

[benedikt.kauertz@ifeu.de](mailto:benedikt.kauertz@ifeu.de) Telefon direkt: +49 6221 4767 57

---





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.

Anlage 6

## Stellungnahme Deutsche Umwelthilfe e.V. zum Entwurf eines ersten Gesetzes zur Änderung des Verpackungsgesetzes

### Geplante Einführung eines Verbots von Plastiktüten



**Deutsche Umwelthilfe e.V.**

Thomas Fischer, Leiter Kreislaufwirtschaft

030 2400 867 43

[fischer@duh.de](mailto:fischer@duh.de)

Hackescher Markt 4

10178 Berlin



## **Plastiktütenverbot ist ein richtiger Schritt zur Vermeidung unnötiger Abfälle**

Aktuelle Zahlen des Handelsverbandes Deutschland belegen das Ausmaß des Plastiktütenverbrauchs in Deutschland: 2 Milliarden Stück fallen hierzulande jährlich als Abfall an. Das entspricht einem Verbrauch von 3.700 Tüten pro Minute. 40.000 Tonnen Kunststoff sind nötig um den Jahresverbrauch an Plastiktüten herzustellen. Deshalb plant Bundesumweltministerin Svenja Schulze ein Gesetz zum Verbot der Einweg-Plastiktüte. Die Deutsche Umwelthilfe begrüßt dieses Vorhaben als einen wichtigen Schritt zur Vermeidung unnötiger Abfälle. Für die Herstellung des Einwegprodukts werden nicht nur begrenzt vorhandene fossile Ressourcen vergeudet und das Klima belastet, sondern die Tüten werden auch vielfach in der Umwelt entsorgt – gerade in urbanen Ballungsräumen und touristischen Regionen. Plastiktüten tragen in erheblichem Maße zur Verschmutzung unserer Meere bei und werden zur tödlichen Gefahr für Meereslebewesen.

## **Gesunkener Plastiktütenverbrauch belegt Verzichtbarkeit des Einwegprodukts**

Auch wenn Teile des Handels argumentieren, dass mit der bisherigen freiwilligen Selbstverpflichtung der Plastiktütenverbrauch in Deutschland gesenkt worden sei, so zeigt das doch vor allem eines: Plastiktüten sind verzichtbar. Supermarktketten und einige Handelshäuser haben Plastiktüten bereits vor dem geplanten Verbot aus dem Sortiment genommen und die Kundinnen und Kunden kommen trotzdem wieder.

## **Vielfältige Mehrwegalternativen sind vorhanden und werden genutzt**

Tagtäglich zeigen Millionen Verbraucherinnen und Verbraucher, dass ein Leben ohne das Einwegprodukt möglich ist. Es wird alles genutzt: Mehrwegtragetaschen, Einkaufsnetze, Rucksäcke, Klappkisten, Körbe, Fahrradtaschen oder Trolleys. Auch für unterschiedliche Einkaufssituationen gibt es die geräumige Permanenttragetasche mit Standboden oder den faltbaren Polyesterbeutel für den Spontaneinkauf. Es bleiben keine Wünsche offen.

Auch wenn Plastiktüten nur einen Bruchteil des deutschen Kunststoffabfallaufkommens ausmachen, so kann das keine Begründung dafür sein, sich tagtäglich mit unnötigem Plastikmüll abzufinden. Irgendwo muss mit dem Umweltschutz begonnen werden und die Plastiktüte ist auch ein Türöffner, das eigene Einkaufsverhalten kritisch zu hinterfragen.

## **Beim Thema Plastiktüten ist Deutschland Entwicklungsland**

Deutschland ist, was Plastiktüten angeht, noch Entwicklungsland. Viele andere Staaten, wie Kenia, Ruanda, Costa Rica, China, Frankreich oder Neuseeland, sind schon weiter und haben ein Verbot umgesetzt. Insgesamt 61 Länder haben laut UN-Umweltprogramm UNEP Plastiktüten verboten. Zuletzt hatte Island ein Verbot angekündigt. Ohne ein Verbot würde das Ende der Plastiktüte in Deutschland in die Länge gezogen. Warum die Dinge nicht gleich richtig anpacken und das überflüssige Einwegprodukt verbieten, welches ohnehin von immer weniger Verbraucherinnen und Verbrauchern genutzt wird.

## **Keine Ausnahmen für biobasierte und/oder biologisch abbaubare Plastiktüten zulassen**

Wichtig für eine Verbotsregelung ist es, keine Ausnahmen für biobasierte und/oder biologisch abbaubare Plastiktüten zuzulassen, weil sie aus gesamtökologischer Perspektive nicht besser abschneiden als fossil basierte Tüten und sich in der Umwelt auch nicht ohne weiteres abbauen. Begleitend zu einem Tütenverbot sollten im Handel attraktive Mehrwegtragetaschen als Alternative zum Kauf angeboten und deren häufige Wiederverwendung durch Bonuspunkte oder Rabatte gefördert werden.



## **Keine kostenlosen Einweg-Papiertüten**

Damit Verbraucherinnen und Verbraucher unnötigerweise nicht von Einweg-Plastiktüten auf Einweg-Papiertüten wechseln, sollten diese in jedem Fall ausreichend hoch bepreist werden. Mindestens 20 Cent sollten fällig werden. Hier steht der Gesetzgeber in der Verantwortung, dass ein Mindestverkaufspreis für Einwegtüten verpflichtend festgelegt wird. Im Vergleich zu Plastiktüten haben Papiertüten jedoch einen entscheidenden Vorteil: sie bauen sich problemlos ab, wenn sie nicht ordnungsgemäß in der Umwelt entsorgt werden.

## **Keine kostenlosen Einwegtüten für Obst und Gemüse**

In Deutschland werden für Obst, Gemüse und andere Bedienware noch immer massenhaft kostenlose Einwegplastiktüten herausgegeben. Deren Verbrauch ist im Jahr 2017 auf 3,2 Milliarden Stück angestiegen, was einem jährlichen Pro-Kopf-Verbrauch von 39 Stück entspricht. Um die Müllflut an den Gemüseregalen und Frischetheken zu stoppen ist die Einführung einer Abgabe von mindestens 20 Cent auf kleinformatige Tüten für Bedienware notwendig. Ausnahmen für Einwegtüten aus Bioplastik oder Papier sollte es nicht geben, da Einweg-Plastiktüten dann lediglich durch solche aus anderem Material ausgetauscht werden würden. Nach Einschätzung der Umwelt- und Verbraucherschutzorganisation würde eine Abgabe das Aufkommen ressourcenverschwendender Einwegtüten radikal reduzieren und den Handel schnell dazu bewegen, Kunden attraktive Mehrwegnetze als Alternativen anzubieten. Gleichzeitig sollte es eine Aufklärungs- und Abfallvermeidungskampagne geben, die durch die Abgabe finanziert werden kann.

Der Grund, warum noch immer massenhaft zu den Einwegtütchen für Obst und Gemüse gegriffen wird, ist deren kostenlose Herausgabe. Was nichts kostet, wird auch genutzt. Deshalb ist eine Abgabe auf Einwegtüten für Obst und Gemüse notwendig, damit deren massenhafter Verbrauch gestoppt und die Umwelt geschützt wird. Erfahrungswerte aus Irland zeigen, wie effektiv eine Abgabe wirkt. Dort führte eine Plastiktütenabgabe von 22 Cent zu einer Reduktion des Verbrauchs von 328 auf nur noch 14 Stück pro Kopf und Jahr. Was bei normalen Plastiktüten klappt, funktioniert auch bei besonders kleinen Tüten: Denn die Bereitschaft der Verbraucherinnen und Verbraucher, dafür etwas zu bezahlen, ist als noch geringer einzuschätzen.

## **Mehrwegalternativen auch für Obst und Gemüsetüten im Angebot**

Bereits jetzt gibt es praktische wiederverwendbare Netze für Obst, Gemüse und Backwaren. Solche Mehrwegnetze gibt es aus Biobaumwolle oder auch aus Kunststoff. Sie sind extrem robust, können hundertfach wiedereingesetzt werden und sparen bei jeder Wiederverwendung die ressourcenintensive Neuherstellung einer Einwegtüte ein. Einige Supermärkte haben das Gewicht von Mehrwegnetzen inzwischen in das Kassensystem integriert und ziehen es beim Wiegen automatisch ab. Dadurch muss das Obst und Gemüse nicht umständlich ausgepackt werden.

Einwegtütchen aus Bioplastik und Papier sind nach Einschätzung der DUH keine umweltfreundlichen Alternativen. Im Gegensatz zu Plastiktütchen sind solche aus Papier zwar biologisch abbaubar, dafür verbrauchen sie in der Herstellung viel Wasser, Energie und Chemikalien. Papiertüten müssen zudem dickwandiger und schwerer sein, um eine ähnliche Reißfestigkeit wie Plastiktüten zu haben. Aber auch Bioplastiktüten, die aus nachwachsenden Rohstoffen hergestellt und/oder als biologisch abbaubar beworben werden, sind eine Mogelpackung. Der ökologische Rucksack aus dem Anbau von Nutzpflanzen ist groß und der Abbau unter normalen Bedingungen in der Natur problematisch.

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.

Anlage 7

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



## **Stellungnahme**

### **Katharina Istel, NABU-Bundesverband**

- 1) Präsentation zur Ausschusssitzung
- 2) NABU-Stellungnahme zum Referentenentwurf vom 30.09.2019

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

### **Anhörung zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Verpackungsgesetzes (BT-Drucksache 19/16503)**

**6. Mai 2020**

#### **Ansprechpartnerin:**

Katharina Istel  
Referentin Ressourcenpolitik

NABU – Naturschutzbund Deutschland e.V.  
Bundesgeschäftsstelle  
Charitéstraße 3  
10117 Berlin

Tel.: 030 / 284 984-1661  
Katharina.Istel@NABU.de

[www.NABU.de](http://www.NABU.de)

# Stellungnahme Katharina Istel, NABU-Bundesverband

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

**Anhörung zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des  
Verpackungsgesetzes (BT-Drucksache 19/16503) am 6. Mai 2020**



# NABU-Grundposition

- Staatliche Abgabe auf alle Einwegtragetaschen unabhängig vom Material, vom Ausgabeort oder von der Wandstärke
- Daten-Monitoring aller in Verkehr gebrachten Einwegtragetaschen
- Befugnisse für die Kommunen, Verbote bzgl. spezifischer Verpackungen inkl. Einwegtüten an Littering-Hot-Spots aussprechen zu dürfen

## Begründung:

Trotz „grünem Image“: Einwegtragetaschen aus Papier sind laut Ökobilanzen weniger ökologisch vorteilhaft als Einwegtragetaschen aus Kunststoff.

Tüten in der Natur entsorgt sind Ausnahme statt Regel (siehe oben Hot-Spots).

Aktuell weder Daten zu Verlagerungseffekten auf Papier-Einwegtragetaschen noch zur Kunststoffeinsparung durch die freiwillige Selbstverpflichtung zwischen BMU und HDE:

Wir wissen nicht, ob diese einen positiven Umweltnutzen hatte.



# Substitution durch Papiertragetaschen verhindern!

Beim Verbot laut Entwurf sind Ergänzungen notwendig!

## Alternative 1)

Einwegtragetasche aus Papier auch verbieten

## Alternative 2)

Staatliche Abgabe auf alle weiter in Verkehr gebrachten Einwegtragetaschen oder wenigstens eine gesetzliche Kostenpflichtigkeit

## Dringend geboten:

Gesetzliche Pflicht zum Monitoring und zur Datenerhebung von Papier-Einwegtragetaschen aus mit Aussicht auf weitergehende Regelungen:

- Anzahl der Einwegtragetaschen und Größenkategorien
- Materialverbrauch
- Entwicklung der Einwegtragetaschen aus Recyclingpapier



## Exkurs: Ausnahme für Knotenbeutel ist richtig.

- „Knotenbeutel“ ist wesentlich materialeffizienter als eine Vorverpackung.
- Mehrwegbeutel sind bei Obst und Gemüse noch wenig etabliert.
- Obst und Gemüse, das Privathaushalte in Deutschland kaufen, ist noch immer zu über 60 Prozent vorverpackt (Verpackungsabfälle nehmen zu).
- Keine Anhaltspunkte, dass die Papiertüte für Obst und Gemüse ökologisch vorteilhafter ist.
- Dem NABU ist nicht bekannt, dass Obst- und Gemüsebeutel in relevanten Mengen in der Natur „entsorgt“ werden.

**NABU-Stellungnahme zum Referentenentwurf** zur Ergänzung des Verpackungsgesetzes um ein Verbot des Inverkehrbringens von Kunststoff-Tragetaschen mit einer Wandstärke von weniger als 50 Mikrometern (Aktenzeichen: WR11 5 -30114-4/5) vom 30.09.2019 (noch immer aktuell)

[https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/abfallpolitik/190930\\_nabu\\_verbot\\_tuete\\_stellungnahme.pdf](https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/abfallpolitik/190930_nabu_verbot_tuete_stellungnahme.pdf)

**Vermeiden statt ersetzen!  
Vielen Dank für die Aufmerksamkeit.**



NABU-Bundesgeschäftsstelle

Katharina Istel

Charitéstraße 3

10117 Berlin

Tel. +49 (0)30.28 49 84-1661

Fax +49 (0)30.28 49 84-3661

Katharina.Istel@NABU.de

[www.NABU.de](http://www.NABU.de)





## Auch Einwegtüten aus Papier sind gesetzlich zu regulieren

**Stellungnahme zum Referentenentwurf zur Ergänzung des Verpackungsgesetzes um ein Verbot des Inverkehrbringens von Kunststoff-Tragetaschen mit einer Wandstärke von weniger als 50 Mikrometern (Aktenzeichen: WR II 5 - 30114-4/5)**



*Der NABU begrüßt, dass das Bundesumweltministerium erkannt hat, dass freiwillige Maßnahmen des Handels und der Industrie allein nicht ausreichen, um die Kunststoffkrise anzugehen. Gleichzeitig warnt der NABU angesichts des vorliegenden Gesetzentwurfs vor Symbolpolitik. Ein Verbot von Kunststoff-Einwegtragetaschen allein kann zu ungewollten Verlagerungen auf Einweg-Papiertüten führen. Dies hatte bereits die Entwicklung nach der freiwilligen Vereinbarung zwischen Handelsverband und Bundesumweltministerium gezeigt. Die Einwegtragetasche aus Papier hat einen extrem positiven ökologischen Ruf in der Öffentlichkeit, gleichwohl ihre Ökobilanz nicht besser ist.*

*Daher hält der NABU weiterhin an seiner Forderung fest, eine gesetzliche Abgabe auf alle Einwegtragetaschen einzuführen. Sollte das Bundesumweltministerium jedoch weiter bei der Grundidee des vorliegenden Gesetzentwurfs bleiben, ist es dringend geboten, das Verpackungsgesetz auch um regulative Vorgaben zur Reduktion und zum Monitoring des Verbrauchs von Einwegtragetaschen aus Papier zu ergänzen.*

### **Der Gesetzesentwurf fördert Substitution statt Vermeidung**

Der Gesetzesvorschlag öffnet Tür und Tor für die Substitution der Kunststoff-Tragetaschen durch Einweg-Papiertragetaschen - im Gesetzentwurf finden letztere nicht ein einziges Mal Erwähnung. Dies war bereits ein Geburtsfehler bei der Ergänzung der EU-Verpackungsrichtlinie 2015 und der darauf folgenden freiwilligen Vereinbarung zwischen Handelsverband und Bundesumweltministerium, der nun nicht noch einmal wiederholt werden darf.

In allen dem NABU vorliegenden Ökobilanzen weisen Einwegtragetaschen aus Papier, vor allem durch den extremen Energie- und Wasserverbrauch, eine schlechtere Bilanz auf als die Einwegtragetasche aus Kunststoff. Daher ist nicht nachvollziehbar, wieso Einwegtragetaschen aus Kunststoff mit weniger als 50 Mikrometer Wandstärke verboten werden sollen, nicht aber die

### **Kontakt**

#### **NABU Bundesverband**

Katharina Istel  
Referent für Ressourcenpolitik

Tel. +49 (0)30 284 984 1661

Fax +49 (0)30 284 984 3661

Katharina.Istel@NABU.de

30. September 2019

ökologisch noch schlechter eingestuften Einwegtragetaschen aus Papier.<sup>1</sup> Dabei sind hier die Möglichkeit und Praktikabilität der Wiederverwendung nicht besser einzustufen als die der leichten Tragetaschen aus Kunststoff - ganz abgesehen von der bereits angeführten schlechten Ökobilanz.

Einweg-Papiertüten sollen laut Referentenentwurf nicht einmal verpflichtend entgeltpflichtig sein und zur Entwicklung des Absatzes sollen keine Daten erhoben werden. Letztlich fehlen gänzlich Vorgaben zu regulativen Maßnahmen, um über das Verpackungsgesetz auch den Verbrauch von Einweg-Papiertüten zu reduzieren. Dies ist aber dringend geboten.

### **NABU fordert gesetzliche Abgabe auf alle Einwegtragetaschen**

Um Substitutionseffekte hin zu anderen Materialien oder Wandstärken zu verhindern, die ggf. sogar noch stärkere Umweltbelastungen mit sich bringen, fordert der NABU eine gesetzliche Abgabe mit Lenkungswirkung auf alle Einwegtragetaschen, unabhängig vom Material, vom Ort des Inverkehrbringens oder von der Wandstärke. Die Einnahmen sollten in einen Fonds fließen, aus dem Abfall vermeidende Projekte und Maßnahmen gefördert werden. Eine ungerichtete Entgeltpflicht würde bei einem Preis mit Lenkungswirkung dagegen die Unternehmen finanziell unangemessen profitieren lassen.

Hält das Bundeumweltministerium an seinen aktuellen Plänen fest, muss das Verpackungsgesetz unbedingt auch um regulative Vorgaben zur Reduktion und zum Monitoring des Verbrauchs von Einwegtragetaschen aus Papier ergänzt werden. Dazu sollte eine vom Preis her auch in der Praxis lenkende Entgeltpflicht gehören (im besten Fall die vom NABU vorgeschlagene gesetzliche Abgabe), quantitative Reduktionsziele und eine begleitende Datenerhebung zu Anzahl und Papierverbrauch durch Einwegtragetaschen aus Papier.

### **Kommunen müssen Verbote an „Hot Spots“ aussprechen dürfen**

Zur Verhinderung des Litterings von Plastiktüten muss den Kommunen gleichwohl über eine Änderung des Verpackungsgesetzes die Möglichkeit eingeräumt werden, selbst Verbote bezüglich des Inverkehrbringens von Einwegtragetaschen aus Kunststoff oder besser aller Einwegtragetaschen erlassen zu können: An bestimmten Hot-Spots wie in Küstengemeinden, auf Wochenmärkten oder in stark frequentierten Außenbereichen in der Nähe von Flüssen etc. ist die Gefahr der Verwehung von Plastiktüten bzw. des Litterings groß.

Kommunen sollten grundsätzlich unter Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips und der erweiterten Produzentenverantwortung die Möglichkeit haben, die Verwendung bzw. den Verbrauch bestimmter Einwegprodukte und Einwegverpackungen lokal zu untersagen, um Littering zu unterbinden.

---

<sup>1</sup> Bzgl. Ökobilanzen siehe weitere Informationen am Ende; Einweg-Papiertüten sehen zwar wie Altpapier aus, sind aber der Regel aus Frischfaser. Zu Tragetaschen aus Altpapier läuft aktuell ein Forschungsprojekt im Rahmen des Blauen Engels. Bisher hieß es, dass mit kurzen Altpapierfasern die Tragfähigkeit nur unter zu starkem Klebereinsatz möglich sei.

Bereits etablierte Monitoring-Formate wie das Spülsaum-Monitoring der Küstenbundesländer unter Beteiligung von Umweltverbänden oder die Daten des International Coastal Cleanup Day können hier wichtige Informationen liefern. Eine Ermächtigung über das Verpackungsgesetz bezüglich der Plastiktüte könnte hier der erste Schritt sein, bevor auf den dort gewonnenen Erfahrungen in einem nächsten Schritt auch andere Einwegverpackungen und Einweggeschirr bspw. für To-Go Speisen oder Getränke hinzugenommen werden.

### **Umweltwirkungen der Alternativen müssen mitgedacht werden**

In der Begründung für den Gesetzesentwurf wird unter Punkt C auf das Thema Entgeltspflicht bzw. Kostenpflichtigkeit eingegangen: *„Zum anderen wäre auch eine gesetzliche Pflicht zur Abgabe von leichten Kunststofftragetaschen an den Endverbraucher nur gegen Entgelt nicht ebenso effektiv. Zwar würde ein solches Entgelt bei einer angemessenen Höhe eine gewisse Lenkungswirkung entfalten, jedoch ist davon auszugehen, dass eine gewisse Anzahl von Endverbrauchern zur Zahlung des Entgelts bereit wäre. Damit wäre durch eine Entgeltspflicht nicht die gleiche Verbrauchsreduktion erzielbar wie durch das gesetzliche Verbot des Inverkehrbringens.“*

Diese Ansicht teilt der NABU nur bedingt: das Verbot wäre per se effektiver als die Kostenpflichtigkeit – dies liegt in der Natur der Sache. Allerdings ist die Reduktion der Kunststoff-Tragetaschen mit einer Wandstärke unter 50 Mikrometer kein Selbstzweck: Ziel ist die Reduktion der Umweltauswirkungen durch den Verbrauch von Plastiktüten, daher müssen auch die Nebenwirkungen des angedachten Gesetzesvorhabens in den Blick genommen werden, das heißt die Umweltauswirkungen der realistischen Alternativen. Dazu gehören die Kunststoff-Tragetaschen ab 50 Mikrometer Wandstärke, die Einweg-Papiertüten sowie auch die Mehrwegalternativen, die inzwischen sehr kostengünstig an fast allen Kassen angeboten werden- Angesichts der inzwischen sehr guten Ausstattung der Haushalte mit Baumwollbeuteln, PET-Mehrwegtaschen etc. bedarf es auch hier keiner Förderung des Absatzes.

### **Mikrometer-Vorgaben sind nicht nachvollziehbar**

Entsprechend der EU-Verpackungsrichtlinie greift der vorliegende Gesetzesentwurf die Wandstärke von 50 Mikrometer als Referenzpunkt auf. Unter Punkt A wird zur Nutzung von Einweg-Tragetaschen aus Kunststoff mit einer Wandstärke von weniger als 50 Mikrometer („leichte Kunststofftragetaschen“) konstatiert: *„[dies stellt] in der Regel eine ineffiziente Ressourcennutzung dar, da leichte Kunststofftragetaschen nach ihrer Nutzung zur erstmaligen Verpackung und dem Transport von Einkäufen seltener wiederverwendet werden als Kunststofftragetaschen aus stärkerem Material. Vor diesem Hintergrund werden leichte Kunststofftragetaschen schneller zu Abfall und aufgrund ihres geringeren Gewichts häufiger weggeworfen.“*

Es ist nicht nachvollziehbar, dass die Möglichkeit der Wiederverwendbarkeit an der Wandstärke 50 Mikrometer festgemacht wird. Die GVM hat 2014 in ihrer Studie zum Kunststoff-Tragetaschenverbrauch verschiedene Varianten, die auf dem deutschen Markt verfügbar waren, aufgelistet (GVM 2014: S. 21). Daraus geht hervor, dass die Vorgabe zur Wandstärke unter 50 Mikrometer willkürlich ist.

Unter den exemplarisch von der GVM vorgestellten und als „zum Wiedergebrauch geeignet“ eingestuften Kunststoff-Tragetaschen liegt der Anteil der Varianten mit unter 50 Mikrometer bei knapp über 40 Prozent:

Anhang  
Muster - Auswahl an Ergebnissen

GVM Gesellschaft für  
Verpackungsmarktforschung

Vertriebsschiene	Gewicht in g	Dicke in µm	Wiedergebrauch	Vertriebsschiene	Gewicht in g	Dicke in µm	Wiedergebrauch
Apotheke Berlin	1,31	13,0	nicht zum Wiedergebrauch geeignet	Bäckerei, Kette	10,18	36,6	nur bedingt geeignet
trad. LEH	2,20	9,1		Bäckerei	10,27	27,8	
Apotheke Mainz	2,45	16,1		LEH, Spezialhandel	10,45	40,9	
Baumarkt	3,05	17,2		Kaffee- und Backwarenhandel	13,21	45,3	zum Wiedergebrauch geeignet
Apotheke Mainz	3,07	27,0		Baumarkt	14,81	37,7	
LEH, Obst/Gemüse	3,34	9,2		trad. LEH	15,05	44,6	
Apotheke Mainz	3,35	28,2		Bekleidungshandel	15,90	49,3	
Drogerie	3,74	22,9		Kaufhaus	16,63	48,2	
Fachhandel Schuster	4,94	17,2		Schuhhandel	17,01	51,3	
Apotheke Neu-Isenburg	5,20	43,2		trad. LEH	17,02	44,1	
Bekleidungshandel	5,22	63,1		Elektrohandel	17,73	59,6	
Apotheke, Kette	5,50	34,1		Schuhhandel	18,00	61,7	
Wochenmarkt	5,83	17,0		Baumarkt	18,61	56,3	
Kaffeehandel	6,22	31,3		Bekleidungshandel	19,45	59,0	
Buchhandel	6,73	38,5		Lebensmittel, Discounter	19,56	46,3	
LEH	6,84	14,9		trad. LEH	22,30	55,2	
Buchhandel, regional	7,32	44,8		Schuhhandel	24,10	68,1	
Bäckerei	8,33	29,8		Baumarkt	24,41	45,3	
Lebensmittel, Metzger	8,52	24,0	trad. LEH	24,75	58,9		
Bäckerei, Kette	9,01	27,8	Bekleidungshandel	25,66	63,3		
Parfümerie	9,36	55,0	Kaffeehandel	26,47	43,9		
Fachhandel Souvenirshop	9,39	48,9	Lebensmittel, Discounter	29,56	66,1		
Parfümerie	9,58	72,4	Baumarkt	29,69	30,8		
			Kaufhaus	30,90	57,7		
			Schuhhandel	43,43	59,1		
			Elektrohandel	50,71	52,9		
			Bekleidungshandel	89,08	127,9		

Mainz, Januar 2014      Aufkommen und Verwertung von Tragetaschen in Deutschland      21

© GVM 2014

Laut HDE wurden 2018 in Deutschland 24 Kunststoff-Tragetaschen pro Kopf verbraucht<sup>2</sup>, davon 20 Stück unter 50 Mikrometer (83%) und vier Stück über 50 Mikrometer (17%). Das Verhältnis könnte sich aber technisch schnell umkehren, wenn man bedenkt, wie viele der GVM-Beispiele knapp über oder knapp unter der 50 Mikrometer Wandstärke liegen. Eine Grenzziehung zwischen unter und über 50 Mikrometer führt zu Unsicherheiten und gegebenenfalls zur Verlagerung von dünneren auf dickere Wandstärken. Auch ist nicht nachvollziehbar, wie hier bezüglich der Wandstärkenspanne die Kontrollen gewährleisten werden können.

**Veröffentlichung der Daten zu Einweg-Papiertüten ist notwendig**

Der NABU hat in der Vergangenheit wiederholt gefordert, Daten zur Anzahl der in Verkehr gebrachten Einwegtragetaschen aus Papier erheben zu lassen und zu veröffentlichen. Es ist nicht nachvollziehbar, dass zwar die Entwicklung der Plastiktüten-Anzahl veröffentlicht wird, aber nicht die Entwicklung der Papier-Tragetaste als Alternative. Da nach der freiwilligen Vereinbarung zwischen dem Handelsverband und dem Bundesumweltministerium keine der beiden Institutionen engagiert war, diese Daten zu veröffentlichen, ist die Vermutung gerechtfertigt, dass die Bilanz nicht zugunsten des Umweltschutzes ausfallen würde.

<sup>2</sup> <https://einzelhandel.de/presse/aktuellmeldungen/12163-verbrauch-an-plastiktueten-sinkt-erneut> (Abruf 30.09.2019)



Sowohl die Daten zum Kunststoffverbrauch durch Einweg-Plastiktüten müssen veröffentlicht werden (statt nur die Anzahl) als auch die Daten zu Status Quo und Entwicklung der Einweg-Papiertüten. Dass hier nur eins zu eins EU-Recht umgesetzt wird statt die Öffentlichkeit umfassend über den Materialverbrauch für Einwegtragetaschen zu informieren, ist mehr als bedauerlich.

### **Gesetzesentwurf: Symbolpolitik statt zielführende Umweltpolitik**

Der NABU begrüßt sehr, dass die Öffentlichkeit inzwischen sensibilisiert ist für das Thema Kunststoff und die Probleme, die damit einhergehen. Gleichzeitig hat sich in der öffentlichen Wahrnehmung verfestigt, dass Papier als alternatives Material per se eine umweltfreundlichere Alternative sei: Sowohl die Einweg-Papiertüte als auch der Baumwollbeutel an der Kasse haben einen sehr guten ökologischen Ruf, auch wenn dies nicht den wissenschaftlichen Erkenntnissen entspricht. Dies zeigt auch eine Verbraucherumfrage von PwC: *„Die meisten Konsumenten stehen Maßnahmen zur Reduzierung von Plastikverpackungen folglich offen gegenüber. Händler sollten statt Plastikverpackungen vermehrt Papiertüten oder Stofftaschen zu einem günstigen Preis anbieten. Das sagen 90% der Befragten. 84% sprechen sich dafür aus, Plastiktüten in Geschäften vollständig abzuschaffen.“* (PwC 2018: S. 22)

Daher ist nicht davon auszugehen, dass mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf alle Verbraucher\*innen öfter als aktuell zum Einkauf eine eigene Tasche mitbringen werden. Vielmehr ist davon auszugehen, dass der Absatz von Papier-Einwegtragetaschen weiter ansteigen wird. Gleiches gilt für die Baumwollbeutel an der Kasse, die inzwischen sehr günstig angeboten werden und aber mindestens hundertmal öfter als eine Plastiktüte genutzt werden müssen, um die extrem schlechte ökologische Bilanz der (insbesondere konventionell angebauten) Baumwolle auszugleichen.<sup>3</sup>

Die Umweltverbände u.a. versuchen schon lange gegen das zu positive Image der Papier-Einwegtüte anzugehen. Die Umweltgesetzgebung darf nicht den Fehler machen, diese in der Öffentlichkeit sehr populären, aber wissenschaftlich nicht haltbaren Annahmen zu stärken und den Absatz von Papier-Einwegtüten anzukurbeln.

### **Verbotspläne diskreditieren auch positive Kunststoffanwendungen**

Das geplante Verbot von Einwegtragetaschen aus Kunststoff ohne flankierende Maßnahmen zur Papiertüte fördert die aktuelle Diskreditierung aller Kunststoffverpackungen und Kunststofffolien, obwohl Kunststofffolien oft eine umweltfreundliche Verpackungsalternative darstellen (bspw. Online-Handel). In der Öffentlichkeit herrscht jetzt bereits eine so starke Ablehnung gegen Kunststoffe, dass selbst Mehrweg-Alternativen aus Kunststoff zur Disposition stehen. So genannte bioabbaubare Folien und beschichtete Papiere werden seitens Industrie und Handel derzeit erfolgreich als umweltfreundlichere Alternative präsentiert, obwohl sie in der Regel nicht ökologischer sind. Der aktuelle Vorschlag ist daher kontraproduktiv für eine

<sup>3</sup> Bzgl. Ökobilanzen siehe weitere Informationen am Ende

wissenschaftlich fundierte Aufklärung der Verbraucher\*innen zum Thema umweltfreundliche Verpackungen.

### **Knotenbeutel sollten wie geplant vom Verbot ausgenommen werden**

Der NABU begrüßt, dass im vorliegenden Gesetzentwurf eine Ausnahme für „leichte Kunststofftragetaschen mit einer Wandstärke von weniger als 15 Mikrometer, die entweder zur Gewährleistung der erforderlichen Hygiene notwendig sind oder als Erstverpackung für lose Lebensmittel vorgesehen sind, sofern dies zur Vermeidung von Lebensmittelverschwendung beiträgt“. Ein Verbot dieser Tüten käme in der Praxis wohl einer Substitution durch Papier gleich, im schlimmsten Fall mit starken Kunststoffbeschichtungen (vor allem für nasse oder feuchte Ware).

Wie bei den höheren Wandstärken unterstützt der NABU eine Substitution durch Papier nicht, denn es gibt keine Anhaltspunkte, warum die Papiervariante bspw. in der Obst- und Gemüseabteilung eine bessere Ökobilanz haben sollte. Auch hat der NABU keine Kenntnisse darüber, dass Obst- und Gemüsebeutel aus dem Supermarkt zu relevanten Anteilen illegal in der Natur "entsorgt" werden. Insofern handelt es sich hier mehr um ein Ressourcen- als um ein Littering-Problem.

Die staatliche Abgabe, die der NABU für Einwegtragetaschen fordert, sollte (noch) nicht auf die Hygiene- oder Knotenbeutel angewendet werden: Die Alternative zur Einwegtüte sind aktuell wesentlich materialintensivere Vorverpackungen für Obst und Gemüse bzw. Wurst, Fleisch und Käse. Hier würde eine Abgabe auf Kunststoffbeutel oder Papiertüten gerade die Kund\*innen finanziell belasten, die materialeffizienter bzw. umweltfreundlicher einkaufen und nicht zur kostenlosen Vorverpackung greifen.

### **Quellen & Informationen:**

**GVM (2014): Verbrauch und Verwertung von Tragetaschen und Hemdchenbeuteln für Bedienungsware in Deutschland**, Mainz, Januar 2014, ehemals verfügbar auf der Website des HDE, aktuell noch online verfügbar unter: [https://plasticker.de/news/docs/GVM-Studie\\_Kunststofftragetaschen\\_2014.pdf](https://plasticker.de/news/docs/GVM-Studie_Kunststofftragetaschen_2014.pdf)

**PwC (2018): Verpackungen im Fokus - Die Rolle von Circular Economy auf dem Weg zu mehr Nachhaltigkeit**, Februar 2018, unter: <https://www.pwc.de/de/handel-und-konsumguter/pwc-studie-verpackungen-im-fokus-februar-2018-final.pdf>

**Zusammenstellung der dem NABU bekannten Ökobilanzen unter:** <https://www.nabu.de/umwelt-und-ressourcen/ressourcenschonung/kunststoffe-und-bioplastik/plastiktueten.html>





# Stellungnahme Katharina Istel, NABU-Bundesverband

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

**Anhörung zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des  
Verpackungsgesetzes (BT-Drucksache 19/16503) am 6. Mai 2020**



# NABU-Grundposition

- Staatliche Abgabe auf alle Einwegtragetaschen unabhängig vom Material, vom Ausgabeort oder von der Wandstärke
- Daten-Monitoring aller in Verkehr gebrachten Einwegtragetaschen
- Befugnisse für die Kommunen, Verbote bzgl. spezifischer Verpackungen inkl. Einwegtüten an Littering-Hot-Spots aussprechen zu dürfen

## Begründung:

Trotz „grünem Image“: Einwegtragetaschen aus Papier sind laut Ökobilanzen weniger ökologisch vorteilhaft als Einwegtragetaschen aus Kunststoff.

Tüten in der Natur entsorgt sind Ausnahme statt Regel (siehe oben Hot-Spots).

Aktuell weder Daten zu Verlagerungseffekten auf Papier-Einwegtragetaschen noch zur Kunststoffeinsparung durch die freiwillige Selbstverpflichtung zwischen BMU und HDE:

Wir wissen nicht, ob diese einen positiven Umweltnutzen hatte.

# Substitution durch Papiertragetaschen verhindern!

Beim Verbot laut Entwurf sind Ergänzungen notwendig!

## Alternative 1)

Einwegtragetasche aus Papier auch verbieten

## Alternative 2)

Staatliche Abgabe auf alle weiter in Verkehr gebrachten Einwegtragetaschen oder wenigstens eine gesetzliche Kostenpflichtigkeit

## Dringend geboten:

Gesetzliche Pflicht zum Monitoring und zur Datenerhebung von Papier-Einwegtragetaschen aus mit Aussicht auf weitergehende Regelungen:

- Anzahl der Einwegtragetaschen und Größenkategorien
- Materialverbrauch
- Entwicklung der Einwegtragetaschen aus Recyclingpapier

## Exkurs: Ausnahme für Knotenbeutel ist richtig.

- „Knotenbeutel“ ist wesentlich materialeffizienter als eine Vorverpackung.
- Mehrwegbeutel sind bei Obst und Gemüse noch wenig etabliert.
- Obst und Gemüse, das Privathaushalte in Deutschland kaufen, ist noch immer zu über 60 Prozent vorverpackt (Verpackungsabfälle nehmen zu).
- Keine Anhaltspunkte, dass die Papiertüte für Obst und Gemüse ökologisch vorteilhafter ist.
- Dem NABU ist nicht bekannt, dass Obst- und Gemüsebeutel in relevanten Mengen in der Natur „entsorgt“ werden.

**NABU-Stellungnahme zum Referentenentwurf** zur Ergänzung des Verpackungsgesetzes um ein Verbot des Inverkehrbringens von Kunststoff-Tragetaschen mit einer Wandstärke von weniger als 50 Mikrometern (Aktenzeichen: WR11 5 -30114-4/5) vom 30.09.2019 (noch immer aktuell)

[https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/abfallpolitik/190930\\_nabu\\_verbot\\_tuete\\_stellungnahme.pdf](https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/abfallpolitik/190930_nabu_verbot_tuete_stellungnahme.pdf)

# Vermeiden statt ersetzen! Vielen Dank für die Aufmerksamkeit.



NABU-Bundesgeschäftsstelle

Katharina Istel

Charitéstraße 3

10117 Berlin

Tel. +49 (0)30.28 49 84-1661

Fax +49 (0)30.28 49 84-3661

Katharina.Istel@NABU.de

[www.NABU.de](http://www.NABU.de)

