



Aktenzeichen: Pet 2-19-18-2731-008001

Der Deutsche Bundestag hat die Petition am 09.02.2023 abschließend beraten und beschlossen:

1. Die Petition

- a) der Bundesregierung – dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz – als Material zu überweisen,
- b) den Fraktionen des Deutschen Bundestages zur Kenntnis zu geben, soweit es um die Weiterentwicklung von Konzepten zur Reduktion von Verpackungsmüll geht,

2. das Petitionsverfahren im Übrigen abzuschließen.

Begründung

Mit der Petition wird gefordert, das seit 1. Januar 2019 geltende Verpackungsgesetz zu ändern und um konkrete Maßnahmen zu erweitern, die die Verwendung von biologisch nicht abbaubaren Verpackungen im Lebensmittelsektor stark reduzieren.

Nach Ansicht der Petenten sei es das vorrangige Ziel des Verpackungsgesetzes (VerpackG), die Entstehung von Verpackungsabfällen zu vermeiden. Wirkliche Anreize zu diesem Zwecke würden im Gesetzestext jedoch nicht spezifiziert; allerdings gestatte § 21 Abs. 1 des VerpackG prinzipiell, die Entsorgungsgebühren auch nach ökologischen Gesichtspunkten zu berechnen.

Daher werden solche Anreize mit z. B. folgenden Maßnahmen gefordert:

- Es sollte eine signifikante Erhöhung der Gebühren für biologisch nicht abbaubare Lebensmittelverpackungen geben, die Hersteller von Verpackungen zur Entsorgung und Wiederverwertung entrichten. Dies sei als Vermeidungsanreiz aufzufassen. Die Erhöhung sollte schrittweise über mehrere Jahre erfolgen, damit den Verpackungsherstellern und Lebensmittelvertreibern genügend Zeit bleibe, ihre Systeme und Geschäftsmodelle umzustellen. Letzlich sollten die Gebühren so hoch ausfallen, dass sie eine Verwendung



von Verpackung ohne Notwendigkeit nicht profitabel machten und insgesamt die Verwendung von Kunststoffen stark reduzierten.

- Es sollte ein Recht seitens der Vertreiber von Lebensmitteln eingeführt werden, die Verpackungsgebühr – ähnlich wie Pfandkosten – getrennt vom eigentlichen Verkaufspreis auszuweisen. Ein Verkaufsschild für ein Produkt sollte demnach einen Preis von "2,99 Euro + 0,30 Euro Verpackung" auflisten. Die Verpackungskosten könnten auch kumulativ am Ende des Kassensbons stehen.

- Ferner wird ein Verbot des Exportes von Abfällen nach § 33 VerpackG in Nicht EU Länder vorgeschlagen. Ein Export ins europäische Ausland sollte nur in solche Länder erlaubt sein, in denen es ein Deponieverbot für Müll gebe.

- Außerdem sollte ein Fonds gegründet werden, in dem die Gebühren eingezahlt werden. Mittel daraus könnten in (zukünftige) Projekte zur Säuberung der Gewässer und Meere von Plastikmüll, in die Forschung zu alternativen bzw. umweltfreundlichen Verpackungstoffen oder in Bildungskampagnen investiert werden.

Insgesamt steige die Menge an abgepackt verkauften Lebensmitteln und dementsprechend auch der Abfall, den die deutschen Haushalte produzierten.

Wegen weiterer Einzelheiten wird auf die Petition verwiesen, die auf der Internetseite des Deutschen Bundestages veröffentlicht wurde, dort 95.268 Unterstützer fand und in 193 Beiträgen diskutiert wurde.

Zu diesem Thema liegen dem Petitionsausschuss mehr als 150 weitere Eingaben mit verwandter Zielsetzung vor, die wegen des Sachzusammenhangs einer gemeinsamen parlamentarischen Prüfung zugeführt werden. Der Ausschuss bittet daher um Verständnis, dass nicht auf alle vorgetragenen Gesichtspunkte eingegangen werden kann. Der Petitionsausschuss hat zu der Eingabe zwei Stellungnahmen nach § 109 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit erhalten, da die Petition verschiedene Vorlagen von Fraktionen des Deutschen Bundestages und einen Gesetzentwurf betraf, die dieser Ausschuss zu beraten hatte. Wegen näherer Einzelheiten wird auf die Beschlussempfehlungen des Umweltausschusses auf den Drucksachen 19/10789 und 19/16503 verwiesen. Am 5. November 2018 hat der Petitionsausschuss diese Eingabe



unter Anwesenheit eines Vertreters des Petenten und Vertretern der Bundesregierung öffentlich beraten.

Unter Einbeziehung der in der öffentlichen Sitzung gewonnenen Erkenntnisse, der Stellungnahmen nach § 109 GO-BT und von Stellungnahmen des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit stellt sich das Ergebnis der parlamentarischen Prüfung wie folgt dar:

Sofern in den Eingaben eine signifikante Erhöhung der Gebühren für biologisch nicht abbaubare Lebensmittelverpackungen, die Hersteller von Verpackungen zur Entsorgung und Wiederverwertung zu entrichten haben, vorgeschlagen wird, zielt dies nach Auffassung des Petitionsausschusses darauf ab, den dualen Systemen eine Ausrichtung ihrer Beteiligungsentgelte am Grad der biologischen Abbaubarkeit der Verpackungen vorzuschreiben. Vorgaben an die Systeme zur ökologischen Gestaltung ihrer Beteiligungsentgelte finden sich bereits in § 21 VerpackG. Danach sind eine gute Recyclingfähigkeit sowie ein hoher Anteil von Rezyklaten und/oder nachwachsenden Rohstoffen in der Verpackung bei den Lizenzentgelten begünstigend zu berücksichtigen. Eine weitere Vorgabe, nach der auch die biologische Abbaubarkeit begünstigend wirken soll, würde die beabsichtigte Lenkungswirkung der Beteiligungsentgeltgestaltung zumindest teilweise konterkarieren, da sich die Kriterien Recyclingfähigkeit und biologische Abbaubarkeit teilweise widersprechen. Angesichts der grundsätzlichen Bedenken gegen die biologische Abbaubarkeit von Kunststoffverpackungen sollte einer guten Recyclingfähigkeit und einem hohen Einsatz von Rezyklaten und nachwachsenden Rohstoffen der Vorzug gegeben und auf eine Erweiterung des § 21 VerpackG um die biologische Abbaubarkeit verzichtet werden. Biologische Abbaubarkeit führt bei Verpackungen in aller Regel zu keinem ökologischen Vorteil und kann bei Verbrauchern den Eindruck erwecken, diese Verpackungen könnten in die Umwelt "entsorgt werden". Soweit mit der Petition gefordert wird, Vertreibern von Lebensmitteln das Recht zu gewähren, die Verpackungsgebühr getrennt vom eigentlichen Verkaufspreis aufzuführen, um Konsumenten zum Kauf verpackungssparender Produkte anzuregen, ist auf Folgendes hinzuweisen: Die Systembeteiligungsentgelte, welche die Hersteller für das Inverkehrbringen von Verpackungen zu zahlen haben, wirken sich erhöhend auf den Warenpreis aus. Aufgrund der komplexen Preiskalkulationen der Hersteller und



Vertreiber lassen sie sich jedoch nicht immer für jede einzelne Verpackung exakt kalkulieren. Außerdem müsste die Preisauszeichnung beim Händler erfolgen, der jedoch in der Regel nicht für die Systembeteiligung verantwortlich ist. Eine Verpflichtung der Hersteller zur Offenlegung ihrer Kosten der Systembeteiligung, die als Geschäftsgeheimnisse anzusehen sind, gegenüber den Händlern wäre aus Sicht des Petitionsausschusses wettbewerbsrechtlich höchst problematisch. Außerdem würde eine zusätzliche separate Auszeichnung des Verpackungspreises einen erheblichen Mehraufwand mit sich bringen, der in keinem Verhältnis zum Nutzen einer solchen Auszeichnung stehen würde.

Die Aufnahme eines Verbotes des Exportes von Abfällen nach § 33 VerpackG in Nicht EU Länder ist nach Auffassung des Petitionsausschusses nicht möglich, weil beim Export von Abfällen die europäische Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 über die Verbringung von Abfällen (VVA) und das Abfallverbringungsgesetz anzuwenden sind. Bei dieser Verordnung handelt es sich um eine direkt geltende europäische Verordnung. Deshalb können abweichende Regelungen für Exporte von Abfällen nicht in das Verpackungsgesetz aufgenommen werden.

Bei der 14. Vertragsstaatenkonferenz zum Basler Übereinkommen (BÜ) im Mai 2019 wurden folgende Änderungen der Anlagen II, VIII und IX des BÜ beschlossen:

die Aufnahme eines neuen Eintrags A3210 zu gefährlichen Kunststoffabfällen in Anlage VIII; die Aufnahme eines neuen Eintrags Y48 zu ungefährlichen Kunststoffabfällen, die nicht unter den neuen Eintrag B3011 fallen, in Anlage II; und die Aufnahme eines neuen Eintrags B3011 in Anlage IX, der den bisherigen Eintrag B3010 ersetzt. Dieser umfasst i.W. folgende frei handelbare Kunststoffabfälle, die fast störstofffrei und zum Recycling bestimmt sind: fast ausschließlich aus einem nichthalogenierten Polymer bestehende Kunststoffabfälle und Abfallmischungen aus PE, PP und PET.

Auf Ebene des BÜ gilt für die Abfälle unter A3210 und Y48 gleichermaßen, dass sie nur mit Zustimmung der Behörden der Export- und der Importstaaten exportiert werden dürfen; für Abfälle unter A3210 gilt zudem grundsätzlich ein Exportverbot von OECD-Staaten in Nicht-OECD-Staaten.

Die Änderungen auf Ebene des BÜ wurden zunächst in einen rechtsverbindlichen OECD-Beschluss umgesetzt. Da die USA, die keine Vertragspartei des BO sind, auf OECD-Ebene



der Übernahme der neuen Basel-Einträge in den OECD-Beschluss widersprochen hatten, waren Verhandlungen auf OECD-Ebene erforderlich. Es konnte erreicht werden, dass der Eintrag A3210 inhaltsgleich in den OECD-Beschluss übernommen wird. Bezüglich ungefährlicher Kunststoffabfälle konnte keine Einigung erreicht werden, mit der Folge, dass OECD-Mitgliedstaaten entscheiden konnten, welche Regelungen sie dazu treffen. Die Änderungen wurden auf OECD-Ebene im September 2020 beschlossen.

Die Änderungen der Anhänge des BÜ, zu Kunststoffabfällen bzw. die Ergebnisse der Verhandlungen auf OECD-Ebene dazu wurden mit einer Delegierten Verordnung der Kommission in die VVA umgesetzt. In diesem Zusammenhang wurde auch ein Exportverbot von ungefährlichen Kunststoffabfällen, die unter den Eintrag Y48 fallen, festgelegt. Diese Delegierte Verordnung ist am 01.01.2021 in Kraft getreten.

In der VVA ist zudem ein Exportverbot von gefährlichen Abfällen, die verwertet werden sollen, aus der EU in Entwicklungsländer festgelegt. Weiterhin ist die Verbringung von Abfällen, die deponiert werden sollen, aus Deutschland verboten, mit Ausnahme von Verbringungen in andere EU-Mitgliedstaaten und EFTA-Staaten. Beide Verbote betreffen auch Kunststoffabfälle

Die Kommission hat am 17. November 2021 einen Vorschlag zur Neufassung der VVA vorgelegt, der im Mitentscheidungsverfahren im Rat und im Europäischen Parlament beraten wird.

Bezüglich Exporten aus der EU hat die Kommission Folgendes vorgeschlagen:

- Beschränkungen der Ausfuhr aller Abfälle in Nicht-OECD-Staaten,
- Verstärkte Überwachung der in OECD-Staaten ausgeführten Abfälle aus der EU,
- Anforderung an ausführende EU-Unternehmen, den umweltgerechten Charakter ihrer Ausfuhren nachzuweisen, und zwar durch unabhängige Auditierung,
- Festlegung klarer Kriterien, um zu verhindern, dass Abfälle fälschlicherweise als "Gebrauchsgüter" ausgeführt werden."

Am 3. Juli 2019 ist die Richtlinie (EU) 2019/904 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Einwegkunststoffprodukte auf die Umwelt (EU-Einwegkunststoffrichtlinie) in Kraft getreten. Die Richtlinie gilt auch für Produkte aus biologisch abbaubaren Kunststoffen. Sie gibt zahlreiche Maßnahmen vor, um den Verbrauch von bestimmten Einwegkunststoffprodukten zu reduzieren, das achtlose Wegwerfen dieser Produkte in



die Umwelt zu begrenzen und die Ressource Kunststoff besser zu bewirtschaften. Eine der Maßnahmen der Richtlinie zielt darauf ab, dass die Hersteller von bestimmten Einwegkunststoffartikeln verstärkt in die Verantwortung genommen werden sollen (vergleiche Art. 8 Abs. 1 bis 7 EU-Einwegkunststoffrichtlinie in Verbindung mit Anhang Teil E). Demnach werden die Hersteller bestimmter Einwegkunststoffprodukte (To-Go-Lebensmittelbehältnisse, Getränkebecher und -behälter, leichte Tragetaschen, Feuchttücher, Luftballons sowie Tabakfilterprodukte) im Sinne der erweiterten Herstellerverantwortung künftig zur Erstattung bestimmter Kosten herangezogen. Hierzu gehören je nach Produkt die Kosten für die Sammlung in öffentlichen Sammelsystemen, für Reinigungsmaßnahmen von achtlos weggeworfenen Abfällen sowie für Informations- und Sensibilisierungsmaßnahmen. Das BMUV erarbeitet die rechtliche Umsetzung der EU-Vorgaben.

Dem Anliegen der veröffentlichten Petition, biologisch abbaubare Kunststoffverpackungen gegenüber nicht biologisch abbaubaren Kunststoffverpackungen zu fördern, stehen nach Auffassung des Petitionsausschusses letztlich sowohl rechtliche als auch ökologische Gründe entgegen. Zum einen würde die Reduktion des Einsatzes stabiler Kunststoffe einen Eingriff in Warenverkehrsfreiheit darstellen. Zum anderen könnte sich eine Förderung biologisch abbaubarer Verpackungen sogar als ökologisch kontraproduktiv erweisen, da u. a. mit einem sorglosen Entsorgungsverhalten zu rechnen ist, die biologische Abbaubarkeit - wenn überhaupt - nur in großtechnischen biologischen-Behandlungsanlagen erfolgt sowie bioabbaubare Kunststoffe das Recycling stabiler Kunststoffe stört. Darüber hinaus werden beim aeroben Abbau dieser Kunststoffe keine Stoffe mit bodenverbessernden Eigenschaften produziert, vielmehr gehen die eingesetzten Rohstoffe nutzlos als CO₂, Wasser und Wärme unwiederbringlich verloren. Der Deutsche Bundestag hat sich im Übrigen bereits in der letzten Legislaturperiode auf Basis verschiedener Anträge von Fraktionen zum Schutz der Umwelt intensiv mit der Vermeidung von Plastikmüll und Kunststoffen auseinandergesetzt und auch eine Änderung des VerpackG beschlossen. Sie verfolgt das Ziel, mit einem gesetzlichen Verbot eine weitere Reduktion von leichten Kunststofftragetaschen in Deutschland zu erreichen. Das Verbot betrifft das Inverkehrbringen von Kunststofftragetaschen mit einer Wandstärke von weniger als 50 Mikrometern. Ausgenommen von dem Verbot sind unter bestimmten



Voraussetzungen Kunststofftragetaschen mit einer Wandstärke von weniger als 15 Mikrometern. Der Ausschuss verweist insofern auf die oben erwähnten Beschlussempfehlungen des Umweltausschusses, die im Internet – ebenso wie die Anträge und entsprechenden Protokolle der Sitzungen – unter www.bundestag.de > Dokumente > Dokumentations- und Informationssystem aufgerufen werden können. Darüber hinaus macht der Ausschuss auf die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/Die Grünen „Zwischenbilanz – Wirkung und Vollzug des Verpackungsgesetzes“ auf Bundestagsdrucksache 19/12813 vom 17. September 2019 aufmerksam, der weitere Informationen zu diesem Themenkomplex entnommen werden können.

Der Petitionsausschuss sieht mit Blick auf die obigen Darlegungen die Petition teilweise als begründet an. Er empfiehlt daher, die Petition der Bundesregierung – dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz – als Material zu überweisen und sie den Fraktionen des Deutschen Bundestages zur Kenntnis zu geben, soweit es um die Weiterentwicklung von Konzepten zur Reduktion von Verpackungsmüll geht, und das Petitionsverfahren im Übrigen abzuschließen.

Der Antrag der Fraktion DIE LINKE., die Petition der Bundesregierung – dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz – als Material zu überweisen und sie den Fraktionen des Deutschen Bundestages zur Kenntnis zu geben, wurde mehrheitlich abgelehnt.