

Stellungnahme zu den Anträgen:

## **„Export von Plastikmüll verbieten“ und „Verschärfung der Baseler Konvention“**

Drucksache 19/1440 und 19/1476

15.08.2019

### **1. GRUNDSÄTZLICHE ÜBERLEGUNGEN:**

Es ist dringend an der Zeit für Maßnahmen zur Reduktion von Verpackungsmüll und für ressourcenschonende Verpackungen. Die EU-Plastikstrategie und das EU-Kreislaufwirtschaftspaket sind ein Weg in die richtige Richtung. Übergeordnet steht das globale Nachhaltigkeitsziel (Sustainable Development Goal, SDG) „...bis 2030 das Abfallaufkommen durch Vermeidung, Verminderung, Wiederverwertung und Wiederverwendung...“ zu verringern. Auch in Deutschland müssen notwendige Rahmenbedingungen bestehen, um diese Ziele zu erreichen und Verbraucher\*innen vor Umweltschäden und Kosten zu bewahren. Nicht vermeidbare Verpackungen müssen zur Förderung der heimischen Recyclingwirtschaft gut sortier- und recyclebar sein. Das im Januar 2019 in Kraft getretene Verpackungsgesetz reicht hierzu aus Sicht der Verbraucherzentrale Schleswig-Holstein nicht aus. Daher sollte die Landesregierung darauf hinwirken, auf Bundesebene die Vorgaben des Verpackungsgesetzes auszuschöpfen und im Sinne von Verbraucher\*innen und Ressourcenschutz zu verbessern.

#### **Deutschland ist europaweit Spitzenreiter beim Verpackungsmüllaufkommen**

Mit 220 kg pro Kopf und Jahr (UBA 2016) verursacht Deutschland europaweit die meisten Verpackungsabfälle. Länder mit vergleichbarem Lebensstandard, wie Österreich und Schweden, erreichen Mengen von ca. 150 kg pro Kopf jährlich (Eurostat 2016). Die Menge an Verpackungsabfällen nimmt – mit Schwankungen – weiter zu (UBA 2018), obwohl der Materialverbrauch für durchschnittliche Verpackungen durch Optimierungsmaßnahmen abgenommen hat.

#### **Verbraucher\*innen ärgern sich über unverhältnismäßige Verpackungen**

Zu Recht beschwerten sich Verbraucher\*innen über Produkte, die übermäßig verpackt sind und fühlen sich durch unnötige Hohlräume getäuscht. Nicht zuletzt müssen sie aufwändige Verpackungen über den Produktpreis und den Lizenzentgelte für die Entsorgung mitzahlen. Dies verdeutlicht auch eine repräsentative Umfrage der Verbraucherzentrale Bundesverbandes (vzbv) vom November 2017. Hier stimmten 87% der 1003 Befragten folgender Aussage zu: „Ich würde mir wünschen, dass im Handel künftig mehr Lebensmittel ohne Verpackung angeboten werden“ [1]. In einer weiteren, repräsentativen Umfrage des vzbv vom September 2018 mit 1011 Befragten wurde ergänzend die Erwartung an Hersteller und Handel abgefragt. 90% der Verbraucher\*innen stimmten der Aussage „Hersteller und Handel sollten dem Verbraucher keine unnötigen Verpackungen anbieten dürfen“ zu [2].

### **2. POSITION DER VERBRAUCHERZENTRALE SCHLESWIG-HOLSTEIN:**

Hinsichtlich der Anträge „Export von Plastikmüll verbieten“ und „Verschärfung der Baseler Konventionen“ vertritt die Verbraucherzentrale Schleswig-Holstein folgende Position: Um die Verpackungsflut und Exporte von Plastikmüll einzudämmen, muss die Vermeidung oberste Priorität haben. Die Bundesregierung sollte konkrete Ziele zur Verringerung des derzeitigen

Abfallaufkommens festlegen. Hierzu besteht politischer Handlungsbedarf mit Bezug auf verschiedene Aspekte, von denen einige im Folgenden genannt werden sollen:

## 2.1 Unzureichende Aktivitäten von Gesetzgeber und Handel

Die Einhaltung der fünfstufigen Abfallhierarchie (Vermeidung, Wiederverwendung, Recycling, sonstige Verwertung, Beseitigung), wie sie im Kreislaufwirtschaftsgesetz festgelegt ist, wird nicht erreicht. Denn die Vorgaben zur Gestaltung von Verpackungen sind „Soll“-Vorgaben, deren Missachtung ohne Konsequenzen bleibt. Das deutsche Verpackungsgesetz ist stellenweise ein Rückschritt gegenüber der Verpackungsverordnung, denn: wesentliche Kernelemente für Verbraucherfreundlichkeit und den Schutz natürlicher Ressourcen fehlen im Verpackungsgesetz. Ambitionen des Bundes zur Ressourcenschonung wie im Ressourcenschutzprogramm des Bundes (ProgRess) Teil I und II sowie im Nationalen Programm für nachhaltigen Konsum (NPNK) fanden keinen Eingang in das Gesetz. Damit entsteht ein Widerspruch zu wichtigen zukunftsweisenden Handlungsempfehlungen [3].

Für Verbraucher\*innen bedeutet es in vielen Fällen einen Mehraufwand, gering oder ökologisch günstig verpackte Produkte zu erwerben. Mehrwegflaschen für Getränke sind bei den meisten Discountern nicht erhältlich. Obst und Gemüse wird vermehrt in Plastik verpackt angeboten. Hier müsste auch der Handel seiner Verantwortung stärker nachkommen und in die Pflicht genommen werden.

Die am 17.01.2018 von der EU-Kommission veröffentlichte Europäische Plastikstrategie [4] und die daraus abgeleitete Richtlinie (COM (2018) 340) setzen einen Rahmen für die europaweite Verringerung von Plastikmüll. Da es in der Strategie vor allem um Einwegprodukte geht, sind Verpackungen und Serviceverpackungen besonders angesprochen. Die dortigen Änderungen im Umgang mit Verpackungsmaterialien sollten schnellstens auch in Deutschland umgesetzt werden. Dabei sollte es um eine absolute Reduzierung des Abfallaufkommens gehen und nicht Verlagerung der Abfallmengen.

Laut Verbraucherzentrale Schleswig-Holstein sollten Verpackungen, die nicht zur Transportsicherheit oder hygienischen Aufbewahrung von Produkten dienen, reglementiert werden und Verstöße rechtliche Konsequenzen haben. So werden Rahmenbedingungen und Anreize für Unternehmen geschaffen, zunehmend innovative, ressourcensparende Verpackungslösungen zu entwickeln. Ein bundesweites Wertstoffgesetz sollte dafür sorgen, dass rechtliche Unsicherheiten beseitigt, übermäßige Verpackungen stark zurückgedrängt und den Verbraucher\*innen das Mülltrennen erleichtert wird.

## 2.2 Lizenzentgelte mit Belohnung bei Ressourcenschutz

Übermäßige Ressourcennutzung für Verpackungen geht in den wirtschaftlichen Preis von Produkten bisher nicht ausreichend ein. Ein erhöhtes Lizenzentgelt für material- und ressourcenintensive Verpackungen ist aus Sicht der Verbraucherzentrale ein geeignetes Instrument, um ressourcenschonendes Verhalten zu belohnen. Gleichzeitig sollten verpackungsarme Produkte aber günstiger werden. Durch die Reduzierung von Verpackungsumfang könnte auch der Geldbeutel der Verbraucher\*innen entlastet werden. Die im Verpackungsgesetz vorgesehene „Zentrale Stelle“ muss besonders dafür sorgen, dass Duale Systeme auf angemessene Anreize und Vorgaben für abfallarme und recyclingfreundliche Verpackungsgestaltung bei der Entgeltbemessung achten.

## 2.3 Förderung von Mehrwegverpackungen

Mehrwegsysteme sollten die Regel sein, von der nur in begründeten Fällen abgewichen wird. Gerade bei Getränken sollten nur Einwegverpackungen eingesetzt werden, wenn Hersteller plausibel nachweisen können, dass die Einwegverpackung in der Ökobilanz vorteilhafter ist.

Hierbei müssen realistische Szenarien herangezogen werden. Wichtig ist, dass standardisierte Mehrweggefäße im Poolsystem benutzt werden, da sie eine bessere Ökobilanz als individualisierte Mehrweggefäße aufweisen [5]. Der seit Jahren sinkende Mehrweganteil bei Getränken führt zu einer unnötigen Zunahme der Abfallmengen. Die Mehrwegquote für alle Getränke betrug 1991 71,7% [6] und ist seitdem auf 44,3% [7] gefallen. Trotz Effizienzsteigerungen im Einwegsystem belegen Studien [8], dass Mehrweggetränkeflaschen in fast allen Szenarien den Einwegverpackungen ökologisch überlegen sind. Auch die Rückgewinnung von Rohstoffen aus recycelten Getränkeverpackungen ist mit ökonomischem und ökologischem Aufwand verbunden, der die Ökobilanz von Einwegverpackungen nicht substantiell aufbessern kann. Auch wenn viele Verbraucher\*innen dies beim Stichwort „Recycling“ annehmen.

Aktuell steigt die Menge an Verpackungsabfällen als Einwegbecher für Heiß- und Kaltgetränke stark an. Allein in den Jahren 2000 bis 2012 kam es zu einem Anstieg von 31.900 t auf 106.000 t [9]. Für coffee to go sollte in allen ausschenkenden Betrieben die Möglichkeit bestehen, unter Wahrung der Hygiene eigene Mehrwegbecher befüllen zu lassen. Aufgrund von Bedenken seitens der Betreiber wird dies aber nicht überall angeboten. Wir fordern daher Länder und Kommunen auf, das Abfüllen von to go-Heißgetränken in Mehrwegbecher einzufordern und zu bewerben [10]. Auch die Institutionen der Lebensmittelüberwachung sind gefordert, für das Befüllen mitgebrachter Becher klare umsetzbare Anforderungen zu formulieren, wie dies unter Wahrung der Hygiene gelingt.

Einzelhandel und Gastronomie müssen auf Abfallvermeidung achten und sich an den Kosten der Entsorgung beteiligen. Geschäfte, die to go-Lebensmittel verkaufen, sind mitverantwortlich für die Zunahme von Müll in der Umgebung. Sie sollten daher ihrer Verantwortung nachkommen und möglichst wenig verpackte Produkte anbieten. Mehrwegalternativen sollten immer im Angebot sein, z.B. vor Ort mit Mehrweggeschirr zu essen. Es ist nicht alleine Aufgabe der Kommune, das Stadtbild von Abfällen frei zu halten, die durch einzelne Betriebe durch den Verkauf von to go-Verpackungen verursacht werden. Wird ein Verzehr in Cafés, Tankstellen, Bäckereien etc. angeboten, so muss dies für Verbraucher\*innen abfallarm möglich sein.

Ein großes Potenzial zur Vermeidung von Einwegverpackungen und Serviceverpackungen bieten öffentliche Veranstaltungen. Durch Glasverbote werden für das Catering vermehrt Einwegbecher eingesetzt und Bürger\*innen bringen ihre Getränke in Einwegflaschen aus Kunststoff oder Dosen mit. Kommunen können zur Eindämmung der Abfallmengen die Nutzung von Mehrwegbechern aus Kunststoff in ihrer Satzung vorschreiben. Auch für Geschirr kann den Händlern und Gastronomen die Verwendung von Mehrweg vorgeschrieben und der Einsatz von Spülmobilen forciert werden [11].

#### **2.4 Obst und Gemüse lose statt vorverpackt anbieten**

Eine Untersuchung der Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung im Auftrag des NABU [12] verdeutlicht die Zunahme von vorverpacktem Obst und Gemüse. Hier ist der Handel gefordert, wieder vermehrt lose Ware anzubieten und durch alternative Methoden zu kennzeichnen, z.B. Laserbranding. Das Angebot von Mehrwegbeutel für Gemüse oder Körbchen für den Einkaufswagen können weitere Maßnahmen für weniger Verpackungen sein. In den Filialen des Einzelhandels sollten deutlich erkennbare Hinweise auf Rückgabemöglichkeiten für Umverpackungen vorhanden sein.

## **2.5 Klare rechtliche Vorgaben zur Eindämmung von Luftpackungen**

Hohlräume in Verpackungen können durch einheitliche Verpackungsgrößen für verschiedene Produkte und Zusammensacken des Inhalts entstehen. Lebensmittel werden häufig aus Marketinggründen in unverhältnismäßig großen Verpackungen angeboten. Verbraucher\*innen fühlen sich dadurch häufig getäuscht, weil eine große Verpackung auch einen größeren Inhalt suggeriert. Generell sollten die Hohlräume ein gewisses Maß nicht überschreiten. Das muss auch dann gelten, wenn Sichtfenster in der Verpackung sind oder der Inhalt auf der Verpackung in Originalgröße abgebildet ist.

Daher ist es dringend erforderlich, Gesetze und entsprechende Verordnungen in den Blick zu nehmen. Das Verpackungsgesetz macht beispielsweise keine konkreten Vorgaben für die Vermeidung von Verpackungsmüll. Es ist zu befürchten, dass die Abfallvermeidung als oberstes Ziel der Abfallhierarchie nicht hinreichend forciert wird. Konkrete Regelungen sind erforderlich, z.B. durch Anpassung der Fertigpackungsverordnung, wonach jede Packung bis zum Rand bzw. zur Naht gefüllt sein sollte. Ausnahmen davon sollte es nur in nachweislich technisch bedingten Fällen mit einer Obergrenze von 30% Freiraum der Packung geben.

## **2.6 Forderung nach einem Wertstoffgesetz**

Die Schonung natürlicher Ressourcen ist angesichts der steigenden Abfall-, insbesondere Verpackungsabfallmenge, besonders dringlich. Allein durch ressourceneffiziente Produkte und ein hochwertiges Recycling, kann auch in Zukunft die Rohstoffversorgung gesichert werden. Deutschland ist als rohstoffarmes Land jetzt und in Zukunft noch stärker darauf angewiesen, möglichst viele Stoffe aus Abfällen zurück zu gewinnen, um zukunftsfähig zu bleiben. Hierzu müssen durch Förderung und Sanktionen die nötigen Anreize geschaffen werden. Ein wesentliches Kernelement wie ein Wertstoffgesetz, das zum Schutz der natürlichen Ressourcen sowie der Verbraucherfreundlichkeit dienen, fehlt bislang. Der ursprüngliche Gedanke einer Reform der Verpackungsverordnung hin zu einem Wertstoffgesetz wurde nicht mehr verfolgt. Noch im Juni 2015 hatte die Große Koalition die Eckpunkte eines Wertstoffgesetzes vorgestellt. Sie sahen vor, die Produktverantwortung der Hersteller für Verpackungen auf die stoffgleichen Nichtverpackungen aus Kunststoff, Metall und Verbunden auszuweiten. Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger sollten Einflussmöglichkeiten gewinnen und über die Art der Wertstoffsammlung (Wertstofftonne, Größe der Behälter, Abholintervalle) entscheiden.

Diese Eckpunkte sowie weitergehende Ambitionen des Bundes zur Ressourcenschonung, wie sie sowohl in dem Ressourcenschutzprogramm des Bundes (ProgRess) Teil I und II als auch im Nationalen Programm für nachhaltigen Konsum formuliert wurden, fanden bislang keinen Eingang in ein Gesetz. Damit steht es im Widerspruch zu wichtigen zukunftsweisenden Handlungsempfehlungen.

### **Fazit:**

Die Verbraucherzentrale Schleswig-Holstein vertritt die Auffassung, dass die Vermeidung von Müll oberste Priorität hat und Rahmenbedingungen entsprechend gesetzt werden müssen. Wenn der Müll aber anfällt, so muss auch dort eine Lösung gefunden werden, wo dies geschieht, also im eigenen Land! Die Lösung zur Erfüllung einer hohen Recyclingquote kann nicht der Export von schwierig zu verwertendem Plastikmüll ins Ausland sein. Das Gesetz sollte strenger unterbinden, dass Verpackungen nur aus ästhetischen Gründen schlecht zu recyceln sind, z.B. über Designvorgaben für Verpackungen. Auch sollten Hersteller ein erhöhtes Lizenzentgelt für material- und ressourcenintensive Verpackungen tragen. Zudem muss das Angebot so gestaltet werden, dass Verbraucher\*innen die Möglichkeit haben, sich für verpackungsarme Alternativen zu entscheiden, z.B. weniger verpacktes Obst und Gemüse. Wenn weiterhin Exporte stattfinden, so sollten diese als

Chance genutzt werden, um die Kreislaufwirtschaft in den Exportländern zukunftsfähig umzugestalten, d.h. eine Förderung und Sicherstellung des dortigen Abfall-Systems entsprechend unserer Ansprüche an Gesundheits- und Ressourcenschutz.

**Quellen:**

- [1] vzbv/ Forsa Umfrage, Verpackungsabfälle, November 2017
- [2] vzbv/ KANTAR EMNID Umfrage, Kampf gegen den Plastikmüll, September 2018
- [3] Stellungnahme der Verbraucherzentrale NRW zum Entwurf des Verpackungsgesetzes 2016 <https://www.verbraucherzentrale.nrw/politik-nrw/umwelt>
- [4] COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS A European Strategy for Plastics in a Circular Economy, Brussels, 16.01.2018
- [5] Dies ist aktuell besonders bei Biermehrwegflaschen ein Problem, da viele Brauereien Individualflaschen herausbringen.
- [6] bezieht auch Wein in Mehrweg ein, 2015 ohne Wein
- [7] 2015, UBA Texte 52/2017
- [8] UBA-Texte 19/2016 Prüfung und Aktualisierung der Ökobilanzen für Getränkeverpackungen
- [9] Umweltbundesamt 2015 - Aufkommen und Verwertung von Verpackungsabfällen in D 2012
- [10] <https://www.hessen-nachhaltig.de/de/becherbonus.html>
- [11] Bay. Staatsministerium für Verbraucherschutz, Leitfaden zur Erstellung kommunaler Abfallvermeidungskonzepte, März 2016
- [12] GVM/ NABU, Vorverpackungen für Obst und Gemüse, Aktualisierte Auflage 2017

**Angelehnt an:**

Positionspapier Verpackungsflut eindämmen, November 2018, Gruppe Umwelt, Verbraucherzentrale NRW <https://www.verbraucherzentrale.nrw/node/31720>

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes zum Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt“ einschließlich Anhang (COM(2018) 340) [https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2018/09/10/18-08-30\\_stellungnahme\\_vzbv\\_eu\\_richtlinie\\_einwegplastik\\_final.pdf](https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2018/09/10/18-08-30_stellungnahme_vzbv_eu_richtlinie_einwegplastik_final.pdf)

**Ansprechpartner**

*Dr. Boris Wita, Referatsleiter Recht, wita@vzsh.de*