

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Judith Skudelny, Frank Sitta, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/26754 –

Novelle Verpackungsgesetz – Pfand, Mehrweg, Rezyklate

Vorbemerkung der Fragesteller

Im Dezember 2020 legte die Bundesregierung einen Gesetzentwurf zur Änderung des Verpackungsgesetzes, des Kreislaufwirtschaftsgesetzes und des Wasserhaushaltsgesetzes vor, mit dem die Vorgaben der EU-Einwegkunststoff-Richtlinie (2019/904/EG) und der EU-Abfallrahmen-Richtlinie (2018/851/EG) in nationales Recht umgesetzt werden sollen. Laut dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit gibt es dabei drei Hauptpunkte (<https://www.bmu.de/gesetz/referentenentwurf-fuer-ein-gesetz-zur-umsetzung-von-vorgaben-der-einwegkunststoffrichtlinie-und-der-a/>).

Das sind zum einen die Einführung von Mindestrezyklatanteilen in Einweggetränkeverpackungen von 25 Prozent bis 2025 für PET-Flaschen und 30 Prozent bis 2030 für alle sonstigen Einwegkunststoffgetränkeverpackungen. Damit folgt die Bundesregierung in der Umsetzung in § 30a (Referentenentwurf vom 22. Dezember 2020) weitestgehend den Vorgaben in Artikel 6 Absatz 5 der EU-Einwegkunststoff-Richtlinie. Aus dem neu in den Regierungsentwurf hinzugekommenen Absatz 2, nach dem der Hersteller auch dann die Anforderungen des Mindestrezyklatanteils erfüllt, wenn „die Gesamtmasse der von ihm in einem Kalenderjahr in Verkehr gebrachten Einwegkunststoffgetränkeflaschen einen entsprechenden Kunststoffrezyklatanteil aufweist“, ergeben sich einige Fragen zur konkreten praktischen Ausgestaltung.

Zum anderen schlägt die Bundesregierung die Ausweitung der Pfandpflicht für Getränkeverpackungen aus Einwegkunststoffen und Aluminiumdosen vor (§ 31 des Referentenentwurfs vom 22. Dezember 2020). Dies ist keine Vorgabe der EU, sondern eine nationale Entscheidung, um Einweggetränkeverpackungen getrennt von anderen Kunststoffverpackungen und damit sortenrein zu sammeln (Begründung zu § 31 des Referentenentwurfs vom 22. Dezember 2020).

Die bisher von der Pfandpflicht ausgenommenen Einweggetränkeverpackungen bestehen allerdings nicht immer aus PET wie die zurzeit pfandpflichtigen Flaschen, sondern auch aus anderen Materialien. Diese müssten nach der Sammlung aus dem PET-Stoffstrom entfernt und separat verwertet werden, um die Qualität des PET-Stoffstroms nicht zu beeinträchtigen. Die bisher nicht pfandpflichtigen Einweggetränkeverpackungen werden im Gelben Sack oder in der Wertstofftonne entsorgt. Dieser Abfallstrom wird nach der Sammlung

sortiert, um so viel wie möglich der einzelnen Materialien einem hochwertigen Recycling zuführen zu können (<https://www.fluter.de/da-haben-wir-es-wieder>). Ein zusätzliches Sortiersystem für die pfandpflichtigen Einweggetränkerverpackungen in Zukunft zu etablieren, um stofffreie Ströme zu erhalten, ist mit Investitionen und Aufwand für die Wirtschaft verbunden. Das verursacht nach Ansicht der Fragesteller nicht nur höhere Kosten, sondern auch zusätzlichen Ressourcenaufwand, aller Voraussicht nach ohne nennenswerte Verbesserungen der Sammel- und Verwertungsquote.

Für die Fragesteller ist nicht ersichtlich, wie eine Ausweitung der Pfandpflicht zu weniger Ressourcenverbrauch beitragen kann. Eine Zwangsmaßnahme wie Pfand ergibt nur Sinn, wenn dadurch das erklärte Ziel – in diesem Fall mehr stofffreie Ströme und deren hochwertige Verwertung – auch erreicht wird. Durch die Sortierung des Verpackungsabfalls ist dies nach Ansicht der Fragesteller bereits hinreichend gegeben. Die Ausweitung der Pfandpflicht in Verbindung mit Mindestzyklanteilen in Getränkeverpackungen könnte zum Ausweichen auf andere Materialien als Kunststoffe führen. Um die Umweltauswirkungen der verschiedenen Materialien bewerten zu können, müssten umfassende wissenschaftliche Studien dazu durchgeführt werden. Trotz der Bewilligung von 400 000 Euro im Haushalt 2020 unter dem Titel 544 01-165 wurden die Ökobilanzen für Getränkeverpackungen noch nicht durchgeführt. Insbesondere Zwangsmaßnahmen müssen aus Sicht der Fragesteller evidenzbasiert begründet sein.

Eine weitere wichtige Neuerung ist das verpflichtende Angebot von Mehrwegverpackungen für Speisen und Getränke zum Mitnehmen oder Sofortverzehr in der Gastronomie. Die Kunden dürfen sich dem Gesetzentwurf nach zwischen der Einweg- und Mehrweg-Alternative entscheiden. Dabei darf laut dem Gesetzentwurf kein Preisunterschied für die Kunden entstehen (§ 33 Absatz 1 des Referentenentwurfs vom 22. Dezember 2020). Durch diese Maßnahme soll der Verbrauch von Einwegkunststoffverpackungen bis 2026 deutlich verringert werden, wie in Artikel 4 Absatz 1 der EU-Einwegkunststoff-Richtlinie gefordert. Dieses Vorhaben ist mit erheblichem Aufwand für die Gastronomie bei unsicherem Nutzen für die Umwelt verbunden und kommt zudem zur Unzeit für die von der Corona-Pandemie schwer getroffene Branche. Auch eine Übergangsfrist bis zum 1. Januar 2023 wird daran nichts ändern. Das Referenzjahr für die im vorherigen Abschnitt genannte Forderung der EU nach einer messbaren quantitativen Verminderung des Verbrauchs von Kunststoffeinwegverpackungen ist 2022. Eine Einführung der Mehrweg-Maßnahme zur Reduktion von Einwegkunststoffverpackungen bereits im Referenzjahr könnte den Effekt der Maßnahme bis 2026 schmälern. Insofern könnte dieses Zugeständnis an die Gastronomiebranche der Bundesregierung am Ende sogar in die Hände spielen.

Zu bedenken ist jedoch, dass durch die kommenden Verbote von unter anderem Einwegverpackungen aus expandiertem Polystyrol (Anhang B der EU-Einwegkunststoff-Richtlinie) ab 3. Juli 2021 bereits heute schon viele Gastronomen Einweg-Alternativen aus beispielsweise Papier zu den Kunststoffverpackungen anbieten, die häufig schwerer zu recyceln sind (<http://www.berliner-abfallcheck.de/verbundstoffe>). Aus Sicht der Fragesteller ist unklar, wie viel Potential die Mehrweg-Maßnahme zur Reduktion von Einwegkunststoffverpackungen vor diesem Hintergrund überhaupt bietet. Und nur, weil Unternehmen Mehrwegverpackungen zusätzlich zu der Einweg-Variante anbieten müssen, bedeutet das nicht zwangsläufig, dass die Verbraucher sich auch für die Mehrweg-Alternative entscheiden.

Die stabileren Mehrwegverpackungen verbrauchen in der Produktion höchstwahrscheinlich mehr Energie und nehmen mehr Ressourcen in Anspruch. Das wiederum lohnt sich nur, wenn diese Mehrwegverpackungen ausreichend oft wieder genutzt werden. Dementsprechend wären Ökobilanzen im Vorfeld solch weitreichender Maßnahmen anzufertigen, um den Umweltnutzen wissenschaftlich zu belegen. Wenn für die Verbraucher keine Preisunterschiede bei der Auswahl zwischen Ein- oder Mehrweg-Lösung entstehen, sinkt sehr wahrscheinlich die Motivation, einen schmutzigen Mehrwegbehälter zu trans-

portieren, um diesen eventuell sogar nur in bestimmten Geschäften zurückgeben zu können. Eine Pfandpflicht für Mehrwegverpackungen würde die Motivation, diese zu den Geschäften zurückzubringen, steigern, aber im Gegenzug die Akzeptanz und Nutzung der Mehrweg-Alternativen verringern.

Für kleine Unternehmen mit bis zu fünf Mitarbeitern gibt es Ausnahmeregeln (§ 34 des Referentenentwurfs vom 22. Dezember 2020). Diese müssen keine eignen Mehrweg-Optionen anbieten, dafür aber Behälter befüllen, die von den Kunden mitgebracht werden. Würden diese Regeln für alle Unternehmen gelten, wäre der Effekt bei der Reduzierung von Einwegkunststoffverpackungen voraussichtlich gleich dem der Mehrweg-Variante. Denn die Fragesteller gehen davon aus, dass besonders Verbraucher, die auch heute schon zu Mehrweg-Alternativen greifen, dies auch in der Zukunft tun werden.

1. Wie plant die Bundesregierung, die Anforderungen des Mindestzyklanteils nach § 30a Absatz 2 (Regierungsentwurf vom 22. Dezember 2020) auszugestalten (bitte Prozentsatz, Material und Zeithorizont angeben)?

Nach Artikel 1 § 30a Absatz 2 des Entwurfs für ein Gesetz zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz und in anderen Gesetzen (VerpackG-Entwurf) gelten hinsichtlich Prozentsatz, Material und Zeithorizont die Vorgaben nach § 30a Absatz 1 des VerpackG-Entwurfs. Ab dem 1. Januar 2025 muss das Polyethylenterephthalat (PET) in Einwegkunststoffgetränkeflaschen, die hauptsächlich aus PET bestehen, zu mindestens 25 Masseprozent aus Kunststoffrezyklaten bestehen. Ab dem 1. Januar 2030 dürfen sämtliche Einwegkunststoffgetränkeflaschen, unabhängig von der Kunststoffart, nur noch in Verkehr gebracht werden, wenn sie zu mindestens 30 Masseprozent aus Kunststoffrezyklaten bestehen.

§ 30a Absatz 2 VerpackG-Entwurf gibt Herstellern von Einwegkunststoffgetränkeflaschen die Option, die in § 30a Absatz 1 VerpackG-Entwurf vorgesehenen flaschenbezogenen Rezyklateinsatzquoten alternativ mit einer Rezyklateinsatzquote bezogen auf die von ihnen insgesamt in Deutschland in Verkehr gebrachte Masse an Einwegkunststoffgetränkeflaschen zu erfüllen. Dadurch wird den Herstellern von Einwegkunststoffgetränkeflaschen erlaubt, insbesondere in den Fällen, in denen ihnen die Einhaltung einer Rezyklateinsatzquote pro in Verkehr gebrachter Flasche nicht möglich ist – sei es aus wirtschaftlichen oder technischen Gründen –, die Vorgaben nach § 30a Absatz 1 VerpackG-Entwurf bezogen auf die Gesamtmasse der von ihnen in einem Kalenderjahr in Verkehr gebrachten Einwegkunststoffgetränkeflaschen zu erfüllen. Danach können sie beispielsweise weiterhin Einwegkunststoffgetränkeflaschen ohne jeglichen Rezyklatanteil in Verkehr bringen, wenn sie gleichzeitig bei anderen Einwegkunststoffgetränkeflaschen die gesetzlich geforderten Mindestrezyklateinsatzquoten entsprechend übererfüllen.

2. Welche Vor- und Nachteile sieht die Bundesregierung in der Beschränkung von Getränkeverpackungen bis drei Liter Fassungsvermögen in der Definition von Einwegkunststoffgetränkeflaschen (§ 3 Absatz 4c), in der Ausweitung der Pfandpflicht (§ 31) und beim Mindestrezyklatanteil (§ 30a)?

Bei der Beschränkung der Begriffsbestimmung der „Einwegkunststoffgetränkeflasche“ auf Getränkeverpackungen bis drei Liter Fassungsvermögen handelt es sich um eine Eins-zu-eins-Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben der Richtlinie (EU) 2019/904 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt (Einwegkunststoffrichtlinie). Die Vorgaben

zur getrennten Sammlung, deren Umsetzung die Erweiterung der Pfandpflicht dient, und zum Mindestrezyklatanteil beschränken sich nach der o. g. Richtlinie auf Einwegkunststoffgetränkeflaschen mit einem Fassungsvermögen von bis zu drei Litern. Eine Erweiterung der Anforderungen der Einwegkunststoffrichtlinie auf Einwegkunststoffgetränkeflaschen mit einem Fassungsvermögen von mehr als drei Litern wäre vor diesem Hintergrund europarechtlich unzulässig. Denn die Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle verbietet rein nationale Anforderungen an Verpackungen. Zudem wäre eine Erweiterung der Pfandpflicht auf Einwegkunststoffgetränkeflaschen mit einem Fassungsvermögen von mehr als drei Liter nicht sachgerecht. Die Anfallmenge solcher Flaschen ist vergleichsweise gering, demgegenüber wäre es für die zur Rücknahme verpflichteten Letztvertreiber sehr aufwändig, solche Flaschen in die vorhandene Infrastruktur zur Rücknahme zu integrieren. Ein Hinausgehen über die europarechtlichen Vorschriften, die eine Getrenntsammlung nur für Einwegkunststoffgetränkeflaschen bis drei Liter Fassungsvermögen vorsehen, ist hier insofern nicht verhältnismäßig und auch aus ökologischen Gesichtspunkten nicht geboten.

3. Teilt die Bundesregierung die Sorge um einen möglichen Engpass bei den Rezyklaten durch die Einführung des Mindestrezyklatanteils (<https://newsroom.kunststoffverpackungen.de/2021/01/20/sorge-um-verfuegbark-eit-von-ausreichend-recyceltem-pet-marktbeobachtungsstelle-gefordert/>), der das Erfüllen der Mindestrezyklatanteile in Getränkeverpackungen erschweren könnte, und was plant sie zu unternehmen, um dies zu verhindern (bitte Zahlen an zurzeit verfügbaren Rezyklaten pro Material und Prognose angeben)?

Nach Kenntnis der Bundesregierung werden derzeit von großen Herstellern teilweise deutlich mehr als 25 Prozent PET-Rezyklat in der Flaschenproduktion eingesetzt, während andere Hersteller auf Rezyklat verzichten. Die Bundesregierung geht nicht davon aus, dass sich Engpässe ergeben, wenn ab dem Jahr 2025 alle Hersteller verpflichtet werden, Rezyklat einzusetzen. Nach Erkenntnissen der Studie „Aufkommen und Verwertung von PET-Getränkeflaschen in Deutschland 2019“ der Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung (GVM) wurden im Jahr 2019 in Deutschland 470,8 Kilotonnen (kt) PET zur Produktion von Preforms und Flaschen verwendet und 50,1 kt PET in Form von befüllten Importen eingeführt. Im gleichen Zeitraum wurden 458,0 kt über verschiedene Systeme der Wertstoffeffassung zurückgenommen. Aus der werkstofflichen Verwertung resultierten 429,8 kt PET-Rezyklate. 93 Prozent bis 97 Prozent aller PET-Getränkeflaschen sind aufgrund ihrer technischen Eigenschaften grundsätzlich für ein Bottle-to-Bottle-Recycling geeignet. Theoretisch steht damit ein Maximal-Input von 435 kt bis 450 kt für das Bottle-to-Bottle-Recycling zur Verfügung. Eine Erhöhung des Rezyklatangebots wird sich außerdem aus der Erweiterung der Pfandpflicht und der damit verbundenen Erhöhung der sortenrein erfassten Mengen ergeben.

4. Wie viel PET-Abfall wird nach Kenntnis der Bundesregierung in Deutschland und der EU (bitte nach Mitgliedstaaten aufschlüsseln) nicht recycelt (bitte pro Produktkategorien angeben)?

Gemäß der in der Antwort zu Frage 3 genannten Studie der GVM wurden in Deutschland im Jahr 2019 94,1 Prozent aller PET-Getränkeflaschen dem Recycling zugeführt.

In der Studie „PET Market in Europe – State of Play“ der Eunomia Research & Consulting Ltd. aus dem Jahr 2020 wird die Sammlung von formstabilen PET-

Verpackungen mit anschließender Sortierung für das Recycling in der EU auf 45 Prozent geschätzt (1.900 kt). Verpackungen machen ca. 96 Prozent des PET-Aufkommens in der Europäischen Union aus. Davon sind ca. 900 kt PET-Trays und 3.400 kt PET-Flaschen. Die Sammlung und Sortierung für das Recycling von PET-Trays wird auf 16 bis 21 Prozent geschätzt, Sammlung und Sortierung von PET-Flaschen liegt schätzungsweise bei 52 Prozent.

Folgende Tabelle mit Daten aus der oben benannten Studie gibt eine Übersicht der Sammlung und Sortierung für Recycling von PET-Flaschen:

Land	Anteil PET-Flaschen sortiert für Recycling 2017	Mindestanteil der PET-Flaschen, der nicht recycelt wird
Österreich	73 %	27 %
Belgien	85 %	15 %
Bulgarien	22 %	78 %
Kroatien	86 %	14 %
Zypern	Nichtübermittelt	–
Tschechische Republik	67 %	23 %
Dänemark	86 %	14 %
Estland	86 %	14 %
Finnland	92 %	8 %
Frankreich	47 %	53 %
Deutschland	95 %	5 %
Griechenland	28 %	72 %
Ungarn	42 %	58 %
Island	83 %	17 %
Irland	62 %	38 %
Italien	46 %	54 %
Lettland	43 %	57 %
Litauen	92 %	8 %
Luxemburg	58 %	42 %
Malta	Nichtübermittelt	–
Niederlande	65 %	35 %
Norwegen	88 %	12 %
Polen	43 %	57 %
Portugal	35 %	65 %
Rumänien	52 %	48 %
Slowakische Republik	Nichtübermittelt	–
Republik Slowenien	41 %	59 %
Spanien	37 %	63 %
Schweden	84 %	16 %
Großbritannien	59 %	41 %

5. Wie viel PET-Abfall entsteht nach Kenntnis der Bundesregierung in Deutschland aus anderen Stoffströmen als Einwegkunststoffgetränkeverpackungen, und aus welchen Bereichen stammt der Abfall?

Nach der im August 2020 erschienenen Studie „Stoffstrombild Kunststoffe in Deutschland“ der Conversio Market & Strategy GmbH (https://www.bkv-gmbh.de/fileadmin/documents/Studien/Kurzfassung_Stoffstrombild_2019.pdf) wurden im Jahr 2019 in Deutschland 957 kt PET verarbeitet. Nach der in der Antwort zu Frage 3 genannten Studie der GVM wurden 470,8 kt PET-Getränkeflaschen produziert (ohne Verpackungen für Milch, Milchmischgetränke, sonstige milchbasierte Getränke). Es wurden also ca. 486 kt PET in anderen

Produkten als Getränkeverpackungen eingesetzt. Der Großteil davon wird in anderen Verpackungen und sonstigen Produkten verarbeitet, geringe Mengen werden auch in Fahrzeugen und Elektro/Elektronik eingesetzt. Genauere Daten zu PET-Abfallströmen liegen der Bundesregierung – mit Ausnahme der Daten zu PET-Getränkeflaschen – nicht vor.

6. Wie hoch ist nach Kenntnis der Bundesregierung die Sammel- und Verwertungsquote (bitte nach Verwertungsarten aufschlüsseln) von Getränkeverpackungen aus PET, aus anderen Kunststoffen und aus Aluminiumdosen (nach bepfandet bzw. nicht bepfandet, in Deutschland und in der EU aufschlüsseln)?

Für die Daten zu Getränkeverpackungen aus PET in Deutschland wird auf die Antwort zu Frage 3 verwiesen. Für die Daten zu Getränkeverpackungen aus PET in anderen EU-Mitgliedstaaten wird auf die Antwort zu Frage 4 verwiesen.

Nach der in der Antwort zu Frage 3 genannten Studie von GVM wurden im Jahr 2019 von den PET-Getränkeflaschen 92 Prozent (429,8 kt) recycelt, 7,9 Prozent (36,8 kt) energetisch verwertet und 0,1 Prozent (0,8 kt) nicht verwertet.

Weitere Angaben liegen der Bundesregierung nicht vor.

7. Welches Potential sieht die Bundesregierung in der Ausweitung der Pfandpflicht für die Rückführung und Verwertung von Einwegkunststoffgetränkeverpackungen (bitte absolut und im Verhältnis zu allen in Verkehr gebrachten Einwegkunststoffgetränkeverpackungen angeben)?

Die aktuellen Daten zum Verbrauch von Getränkeverpackungen liegen im Bericht „Bundesweite Erhebung von Daten zum Verbrauch von Getränken in Mehrweg- und ökologisch vorteilhaften Einweg-Getränkeverpackungen – Bezugsjahr 2018“ (UBA-Texte 109/2020) der GVM vor.

Durch die Ausweitung der Pfandpflicht auf alle Einweg-Kunststoffgetränkeflaschen werden zusätzlich ca. 9 Prozent der in Deutschland verbrauchten Getränke in Einweg-Kunststoffgetränkeflaschen der Pfandpflicht unterliegen.

Laut der in der Antwort zu Frage 3 genannten Studie der GVM entsprach der PET-Verbrauch für den unbepfandeten Einweg-Getränkebereich im Jahr 2018 44,2 kt. Diese Menge entspricht dem Potenzial für eine verbesserte Getrennterfassung durch die Erweiterung des Pfandsystems.

8. Wie bewertet die Bundesregierung die Vermischung unterschiedlicher Kunststoffmaterialien im Stoffstrom, die durch die geplante Pfandausweitung nach § 31 Absatz 4 Nummer 7 (Regierungsentwurf vom 22. Dezember 2020) entsteht, und welche Konsequenzen hat dies für das Recycling des genannten Stoffstroms?
9. Mit welchen Auswirkungen rechnet die Bundesregierung durch den vermehrten Eintrag von Multilayer-Kunststoffgetränkeverpackungen in den bisherigen reinen PET-Stoffstrom durch die separate Sammlung durch das Pfand auf Einwegkunststoffgetränkeverpackungen?

Die Fragen 8 und 9 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Erfassung im Pfandrücknahmesystem ermöglicht eine eindeutige Identifizierung und Zuordnung der Getränkeverpackungen und damit eine Differenzierung in Abhängigkeit vom Material. Damit kann eine Vermischung von Flaschen aus unterschiedlichen Kunststoffen bzw. die Belastung des sortenreinen PET-Stroms durch Flaschen mit Barrierschichten, welche das Recycling stören würden, verhindert werden. Eine solche Trennung ist in der nachträglichen Sortierung von Flaschen, die außerhalb der Pfandpflicht durch die dualen Systeme gesammelt werden, nicht möglich.

10. Wann plant die Bundesregierung, die überfälligen Ökobilanzen für Getränkeverpackungen in Auftrag zu geben, und wann rechnet sie mit der Veröffentlichung der Ergebnisse?

Ökobilanzielle Erkenntnisse zu Getränkeverpackungen liegen vor. Sie zeigen eine grundsätzliche ökologische Vorteilhaftigkeit von Mehrwegsystemen. Sie zeigen aber auch, dass sich – vor allem aufgrund der sortenreinen Erfassung im Pfandsystem und der anschließenden hochwertigen werkstofflichen Verwertung – die Umweltbelastungen durch bestimmte Einwegflaschen teilweise deutlich verringert haben. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit und das Umweltbundesamt planen die Vergabe eines Vorhabens „Ökobilanzielle Analyse von Optimierungspotentialen bei Getränkeverpackungen“. Mittel für eine solche Studie hat der Deutsche Bundestag bereitgestellt. Mit der Veröffentlichung von Ergebnissen ist nach der geplanten Studienlaufzeit im ersten Halbjahr 2023 zu rechnen.

11. Was spricht aus Sicht der Bundesregierung gegen eine Ausweitung der Definition von Einwegkunststoffgetränkeverpackungen auf Verpackungen mit mehr als drei Litern Fassungsvermögen (bitte differenziert nach rechtlichen und praktischen Gründen angeben)?

Es wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

12. Wie viele Verpackungen für den Verzehr unterwegs (To-go-Verpackungen) werden nach Kenntnis der Bundesregierung in Deutschland pro Jahr verwendet (bitte einzeln angeben für Kunststoff, nach den einzelnen Varianten angegeben in Anhang A und B der EU-Einwegkunststoff-Richtlinie, Papier, Glas, Metall und sonstige sowie deren jeweilige Mehrweg-Alternative aufschlüsseln)?

Die Studie „Abfallaufkommen durch Einweggeschirr und andere Verpackungen für den Sofortverzehr“ der GVM im Auftrag des Naturschutzbund Deutschland e. V. (<https://www.nabu.de/umwelt-und-ressourcen/abfall-und-recycling/25294.html>) gibt folgende Daten für das Abfallaufkommen an, das durch den Verbrauch von Einweggetränkebechern und Einwegessensbehältern für den Sofortverzehr im Jahr 2017 in Deutschland entstand:

1. Einweggetränkebecher:
 - a) Becher und Tassen für Heißgetränke inklusive Deckel:
 - 10,224 kt Kunststoff
 - 18,421 kt Papier, Pappe, Karton
 - Summe: 28,645 kt

- b) Becher für Kaltgetränke:
 - 8,249 kt Kunststoff
 - 18,541 kt Papier, Pappe, Karton
 - Summe: 26,789 kt
- 2. Einwegessensbehälter:
 - a) Teller, Schalen und Tablett:
 - 15,912 kt Kunststoff
 - 0,478 kt Aluminium
 - 18,743 kt Papier, Pappe, Karton
 - 1,457 kt Naturmaterial
 - Summe: 36,590 kt
 - b) Menü- und Snackboxen:
 - 20,786 kt Kunststoff
 - 6,125 kt Aluminium
 - 92,869 kt Papier, Pappe, Karton
 - 0,099 kt Naturmaterial
 - Summe: 119,879 kt
 - c) Becher für Speisen:
 - 2,335 kt Kunststoff
 - 0,034 kt Aluminium
 - 4,337 kt Papier, Pappe, Karton
 - 0,313 kt Naturmaterial
 - Summe: 7,019 kt

Insgesamt fielen somit durch den Verbrauch von Einweggetränkebechern und Einwegessensbehältern, deren Inhalt für den Sofortverzehr bestimmt ist, in den fünf angegebenen Produktkategorien 218,922 kt Abfall im Jahr 2017 in Deutschland an.

Hinsichtlich der Mehrweg-Alternativen liegen der Bundesregierung keine belastbaren Zahlen vor. Sie können prinzipiell in kundenspezifische, zur Befüllung mitgebrachte, wiederverwendbare Becher und anbieterspezifische Mehrwegbecher unterteilt werden. In der Studie „Untersuchung der ökologischen Bedeutung von Einweggetränkebechern im Außer-Haus-Verzehr und mögliche Maßnahmen zur Verminderung des Verbrauchs“ (Forschungskennzahl 3717 34 339 0), die das Umweltbundesamt im Jahr 2019 veröffentlicht hat (https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-02-20_texte_29-2019_einweggetraenkebechern_im_ausser-haus-verzehr_final.pdf), wird von einer hohen Dynamik und einem steigenden Trend bei Mehrwegbechern berichtet. Bei den anbieterspezifischen Mehrwegbechern überwiegen Kunststoff-Mehrwegbecher. Kundeneigene Becher können sehr unterschiedlich ausgestaltet und beispielsweise aus Edelstahl, Kunststoff oder Keramik hergestellt sein. Die Stückzahlen für den Verbrauch von Einweggetränkebechern werden in der Studie wie folgt angegeben:

- Becher für Heißgetränke:
 - Summe: 2,86 Mrd.

- Becher für Kaltgetränke:
 - 1,2 Mrd. aus Kunststoff
 - 1,8 Mrd. aus Papier, Pappe, Karton
 - Summe: 2,996 Mrd.

Umfassende Daten zu Stückzahlen für den Verbrauch von Einweglebensmittelbehältnissen, deren Inhalt für den Sofort-Verzehr bestimmt ist, liegen der Bundesregierung nicht vor.

13. Wie viele der in Frage 11 genannten Verpackungen werden welchem Recycling zugeführt, und wie viele gehen der Verwertung verloren (bitte mit Gründen angeben)?

Es wird bei der Beantwortung dieser Frage davon ausgegangen, dass bei der in Bezug genommenen Frage die Frage 12 gemeint ist.

Der Bundesregierung liegen keine belastbaren Zahlen über das Recycling von Einweggetränkebechern vor. Hinsichtlich der Entsorgung von Einweggetränkebechern kommt die in der Antwort zu Frage 12 genannte Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes zur Feststellung, dass es für ein wirksames Recycling erheblich auf den Anfallort der als Abfall entsorgten Einweggetränkebecher ankommt. Bei einer Entsorgung in der haushaltsnahen Papier- oder Wertstoffsammlung können sie jedenfalls teilweise werkstofflich verwertet werden. Allerdings wird die Mehrheit der Einweggetränkebecher im öffentlichen Raum – beispielsweise über öffentliche Mülleimer oder die Straßenreinigung – als Restmüll gesammelt und in der Folge einer energetischen Verwertung zugeführt.

Spezifische Informationen zur Entsorgung von Einweglebensmittelbehältnissen, deren Inhalt für den Sofort-Verzehr bestimmt ist, liegen der Bundesregierung nicht vor. Viele Aspekte, die für Einweggetränkebecher zutreffend sind, können aber ganz oder teilweise auf Einweglebensmittelbehältnisse übertragen werden.

14. Wie häufig muss eine Mehrweg-Alternative (nach den gängigen zur Verfügung stehenden Materialien aufschlüsseln) nach Kenntnis der Bundesregierung genutzt werden, um ökologischer als die Einweg-Option zu sein (bitte die wissenschaftlichen Quellen angeben)?

Die in der Antwort zu Frage 12 genannte Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes zu Einweggetränkebechern enthält eine orientierende Ökobilanz. Diese kommt zu dem Ergebnis, dass die Verwendung von Mehrwegbechern aus einem Mehrwegpool-System im Vergleich zu Einwegbechern in der Regel mit positiven Umwelteffekten verbunden ist, insbesondere wenn:

- die Mehrwegsysteme durch eine adäquate Rücknahmelogistik oder durch eigenverantwortliches Verhalten der Konsumentinnen und Konsumenten mindestens eine Umlaufzahl größer als 10, besser noch eine Umlaufzahl größer als 25 erreichen,
- die Mehrwegsysteme nicht mit Einwegkomponenten wie bspw. Einwegdeckeln ausgestattet werden,
- wiederverwendbare Becher, die von den Verbraucherinnen und Verbrauchern selbst mitgebracht werden, häufig (mehr als 50-mal) wiederverwendet werden.

Mit Blick auf die Umweltwirkungen der Verpackungsabfälle ist darauf hinzuweisen, dass bei Verpackungen, bei denen ein hohes Potenzial besteht, dass sie achtlos weggeworfen („gelittert“) werden, die Umweltbelastung durch diese Abfälle in Ökobilanzen nicht vollständig abgebildet werden kann.

Informationen zu Einweglebensmittelbehältnissen, deren Inhalt für den Sofortverzehr bestimmt ist, liegen der Bundesregierung nicht vor.

15. Hat die Bundesregierung Studien in Auftrag gegeben, um das Potential verschiedener Maßnahmen zur Reduzierung von Einwegkunststoffverpackungen nach Anhang Teil A der EU-Einwegkunststoff-Richtlinie, wie in Artikel 4 Absatz 1 festgeschrieben, festzustellen, und zu welchem Ergebnis kamen diese (bitte die Studien angeben)?

Mögliche Maßnahmen zur Umsetzung des Artikels 4 Absatz 1 der EU-Einwegkunststoffrichtlinie, bis hin zum Verbot einer kostenlosen Abgabe von Einwegverpackungen für Lebensmittel und Getränke zum Sofortverzehr, werden in Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie ausdrücklich benannt.

Ergänzend dazu wurde die bereits in der Antwort zu Frage 12 genannte Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes herangezogen, die jedoch keine konkreten Potenzialabschätzungen zu unterschiedlichen Einzelmaßnahmen enthält.

16. Weshalb hat sich die Bundesregierung für das Angebot von Mehrweg-Alternativen als Maßnahme zur Reduzierung von Einwegkunststoffverpackungen nach Anhang Teil A der EU-Einwegkunststoff-Richtlinie entschieden (bitte die wissenschaftlichen Quellen angeben)?

Die von der Bundesregierung gewählte Maßnahme wird in der Einwegkunststoffrichtlinie ausdrücklich als mögliche Umsetzungsmaßnahme zu Artikel 4 der Richtlinie genannt (s. Artikel 4 Absatz 1 Unterabsatz 3 der Einwegkunststoffrichtlinie). Die Bundesregierung hat sich entschieden, zunächst eine Maßnahme zu ergreifen, die auf der einen Seite unbürokratisch umsetzbar ist und den Wirtschaftsbeteiligten viel Spielraum für effiziente Lösungen lässt, auf der anderen Seite jedoch klare Anforderungen vorsieht und zu einer deutlichen Reduzierung des Verbrauchs an Einwegverpackungen im Take-away-Konsum führen wird. Die Maßnahme setzt insbesondere auch auf die Entscheidungskompetenz der Verbraucherinnen und Verbraucher. Der Entscheidung lagen sowohl positive Erfahrungen mit freiwilligen Lösungen als auch die bereits in der Antwort zu Frage 12 genannte Studie zu Einweggetränkebechern im Auftrag des Umweltbundesamtes zugrunde.

17. Wie bewertet die Bundesregierung den Einsatz kundenseitiger Behälter im Allgemeinen und die Erweiterung der Ausnahmeregel für kleine Unternehmen nach § 34 (Regierungsentwurf vom 22. Dezember 2020)?

Die Bundesregierung begrüßt den Einsatz kundenseitiger Behälter.

Die Ausgestaltung der Ausnahmeregel für kleine Unternehmen nach § 34 des vom Bundeskabinett beschlossenen VerpackG-Entwurfs (s. Bundesratsdrucksache 64/21) ist aus Sicht der Bundesregierung sachgerecht. Hierdurch wird eine Erleichterung insbesondere für kleine Unternehmen geschaffen, für die eine Einrichtung eines Mehrwegsystems mit größeren finanziellen und organisatorischen Hürden verbunden ist.

18. Sind nach Ansicht der Bundesregierung die Ausnahmeregeln für kleine Unternehmen nach § 34 (Regierungsentwurf vom 22. Dezember 2020) im Einklang mit HACCP-Konzepten, die die Lebensmittelsicherheit garantieren?

Bei der Inanspruchnahme der Ausnahmeregel nach § 34 Absatz 1 Satz 1 VerpackG-Entwurf für kleine Unternehmen sind die geltenden hygienischen Anforderungen einschließlich der in der Verordnung (EG) Nr. 852/2004 über Lebensmittelhygiene enthaltenen Grundsätze der Gefahrenanalyse und der Überwachung kritischer Kontrollpunkte (HACCP-Grundsätze) einzuhalten. Dies ist nach Ansicht der Bundesregierung grundsätzlich möglich. Es gibt in der Praxis bereits funktionierende Konzepte, um sicherzustellen, dass die hygienischen Anforderungen bei der Befüllung von mitgebrachten Behältnissen eingehalten werden und etwa die mitgebrachten Behältnisse nicht in physischen Kontakt mit Behältnissen des Anbieters kommen. Im Übrigen wird darauf hingewiesen, dass die Ausnahme nach § 34 Absatz 1 Satz 1 VerpackG-Entwurf lediglich eine zusätzliche Möglichkeit für kleine Unternehmen zur Erfüllung der Pflicht nach § 33 Absatz 1 Satz 1 VerpackG-Entwurf darstellt. § 34 Absatz 1 Satz 1 VerpackG-Entwurf enthält keine generelle Verpflichtung, dass Letztvertreiber die Verwendung selbst mitgebrachter Behältnisse akzeptieren müssen. Kann oder will ein kleines Unternehmen die Anforderungen für die Inanspruchnahme der Ausnahme nach § 34 Absatz 1 Satz 1 VerpackG-Entwurf nicht erfüllen, bleibt dieses Unternehmen dazu verpflichtet, die Mehrwegangebotspflicht nach § 33 Absatz 1 Satz 1 VerpackG-Entwurf zu erfüllen.

19. Wie plant die Bundesregierung die Lebensmittelhygiene sicherzustellen, wenn mitgebrachte Kundenbehälter unbekannter Herkunft und somit unbekanntem Hygienestatus von den Unternehmen zum Befüllen entgegengenommen werden, und dürfen diese kundenseitigen Behältnisse über die Ladentheke gegeben werden?

Um die Erleichterung nach § 34 Absatz 1 Satz 1 VerpackG-Entwurf in Anspruch zu nehmen, muss das Unternehmen die baulichen, technischen und organisatorischen Voraussetzungen vorweisen, um eine unmittelbare Befüllung mitgebrachter Mehrwegbehältnisse in hygienisch unbedenklicher Weise vornehmen zu können. Der Letztvertreiber kann zudem die Befüllung eines vom Endverbraucher mitgebrachten Behältnisses im Einzelfall aus hygienischen Gründen, die das spezifische Behältnis betreffen, ablehnen. Dies hat keine Auswirkungen auf die Inanspruchnahme der Ausnahme nach § 34 Absatz 1 Satz 1 VerpackG-Entwurf.

Ergänzend wird auf die Antwort zu Frage 18 verwiesen.

20. Sind in Bezug auf Frage 19 weitere Maßnahmen notwendig, und wenn ja, warum, und welche explizit (bitte die zeitliche Umsetzung angeben)?

Aus Sicht der Bundesregierung sind in Bezug auf Frage 19 keine weiteren Maßnahmen notwendig.

21. Mit welchem Aufwand (Dokumentation, finanzieller und personeller Art etc.) rechnet die Bundesregierung bei Ausweitung der Ausnahmeregeln für kleine Unternehmen nach § 34 (Regierungsentwurf vom 22. Dezember 2020) auf alle Unternehmen für die Unternehmen mit mehr als fünf Mitarbeitern in Bezug auf die Anforderungen gemäß der Lebensmittelhygiene-Verordnung?

Eine Ausweitung der Ausnahmeregel für kleine Unternehmen nach § 34 VerpackG-Entwurf auf alle Unternehmen ist nicht vorgesehen. Informationen zum zusätzlichen Aufwand in Bezug auf die Anforderungen gemäß der Lebensmittelhygiene-Verordnung bei einer Ausweitung der Ausnahmeregel für kleine Unternehmen auf alle Unternehmen liegen der Bundesregierung nicht vor. Es steht den Letztvertreibern jedoch gegenwärtig und auch nach Erlass der neuen Vorgaben nach § 33 und § 34 VerpackG-Entwurf frei, vom Kunden mitgebrachte Behältnisse zu befüllen, sofern hierbei eine unmittelbare Befüllung der mitgebrachten Behältnisse in hygienisch unbedenklicher Weise vorgenommen werden kann.

22. Sind der Bundesregierung Abstimmungsschwierigkeiten zwischen den federführenden Bundesministerien bei der Einführung der Mehrweg-Alternativen und der Ausnahmeregeln für kleine Unternehmen nach § 34 (Regierungsentwurf vom 22. Dezember 2020) im Zuge der Umsetzung der Einwegkunststoff-Richtlinie und der Einhaltung und gegebenenfalls Anpassung der Lebensmittelhygiene-Verordnung bekannt, und wenn ja, welche sind das?

Der Bundesregierung sind keine Abstimmungsschwierigkeiten zwischen den federführenden Ministerien bei der Einführung der Mehrweg-Alternativen nach § 33 VerpackG-Entwurf und der Ausnahmeregel für kleine Unternehmen nach § 34 VerpackG-Entwurf im Zuge der Umsetzung der Einwegkunststoffrichtlinie und der Einhaltung und ggf. Anpassung der Lebensmittelhygiene-Verordnung bekannt.