

Antrag

der Abg. Gabriele Reich-Gutjahr u. a. FDP/DVP

und

Stellungnahme

des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft

Auswirkungen der Reform des Verpackungsgesetzes der Bundesregierung in Baden-Württemberg

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. wie sich seit der Einführung des Verpackungsgesetzes der Bundesregierung die Verpackungsvermeidung insgesamt und der Einsatz von Einweg- und Mehrwegverpackungen in der Außer-Haus-Verpflegung in Baden-Württemberg entwickelt haben;
2. welche Auswirkungen sie durch die Reform des Verpackungsgesetzes der Bundesregierung auf die Verpackungsvermeidung insgesamt und insbesondere auf den Einsatz von Einweg- und Mehrwegverpackungen in der Außer-Haus-Verpflegung in Baden-Württemberg erwartet;
3. inwiefern sie Kenntnis darüber hat, wie die Corona-Pandemie den Verbrauch von Verpackungen insgesamt bisher beeinflusst hat;
4. wie sie das Hygienierisiko bei der Verwendung von Mehrwegbehältnissen für Getränke oder Speisen in der Außer-Haus-Verpflegung unter den heutigen Voraussetzungen der Corona-Pandemie bewertet;
5. wie sie die Auswirkungen der Reform des Verpackungsgesetzes für Anbieter von Verpflegungsautomaten an Aufstellplätzen wie Fabriken, Büros oder in Krankenhäusern bewertet;
6. wie viele Anbieter solcher Verpflegungsautomaten es ihrer Kenntnis nach in Baden-Württemberg gibt;
7. wie sich die Recyclingquote von Kunststoffen in den letzten fünf Jahren in Baden-Württemberg entwickelt hat (bitte aufgeschlüsselt nach Jahren);

8. wie viele Unternehmen zum Recycling und zur Aufbereitung von Kunststoffen es derzeit in Baden-Württemberg gibt;
9. welche Menge an Kunststoffabfällen pro Jahr in Baden-Württemberg der thermischen Verwertung zugeführt werden, die auch dem Recycling zugeführt werden könnten (bitte aufgeschlüsselt nach Art und Ursprungsort des Abfalls).

18.12.2020

Reich-Gutjahr, Haußmann, Fischer,
Hoher, Keck, Dr. Schweickert FDP/DVP

Begründung

Die Reform des Verpackungsgesetzes der Bundesregierung setzt EU-Richtlinien um, teils geht sie auch darüber hinaus. Der Verbrauch von Verpackungen in Deutschland nimmt Jahr für Jahr zu. Ein Grund ist der Trend, Essen und Getränke unterwegs zu konsumieren. Die Reform des Verpackungsgesetzes sieht vor, dass Anbieter von To Go-Getränken und To Go-Gerichten verpflichtend eine Mehrweg-Verpackung anbieten sollen, sodass der Kunde selbst entscheiden kann. Neben dem Aspekt der Abfallvermeidung muss aber auch, nicht zuletzt unter dem Eindruck der Corona-Pandemie, nach Hygienegesichtspunkten gefragt werden.

Stellungnahme*)

Mit Schreiben vom 2. Februar 2021 Nr. 23-8973.00-4/3 nimmt das Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft im Einvernehmen mit dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau, dem Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz und dem Ministerium für Soziales und Integration zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,*

1. *wie sich seit der Einführung des Verpackungsgesetzes der Bundesregierung die Verpackungsvermeidung insgesamt und der Einsatz von Einweg- und Mehrwegverpackungen in der Außer-Haus-Verpflegung in Baden-Württemberg entwickelt haben;*

Das Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die hochwertige Verwertung von Verpackungen (Verpackungsgesetz) trat am 1. Januar 2019 in Kraft. Statistische Erhebungen zu Verpackungsaufkommen und -vermeidung erfordern regelmäßig einen zeitlichen Vorlauf. Nachdem für die Jahre 2019 und 2020 noch keine Daten des Umweltbundesamtes vorliegen, kann die Entwicklung des Einsatzes von Ein- und Mehrwegbechern in der Außer-Haus-Verpflegung mit Bezugsjahr 2019 noch nicht in einer Zeitachse seit der Einführung des Verpackungsgesetzes bewertet werden. Betrachtet man jedoch die Jahre davor, so ist ein signifikanter Anstieg des Verpackungsverbrauchs insgesamt pro Kopf festzustellen. Der Verpackungsverbrauch insgesamt über alle Materialfraktionen pro Kopf stieg bundesweit von 192,3 kg im Jahr 1991 auf 227,5 kg in 2018.

*) Der Überschreitung der Drei-Wochen-Frist wurde zugestimmt.

Im Jahr 2018 wurden ebenfalls bundesweit ca. 2,8 Milliarden Einwegbecher verbraucht, darunter 1,2 Milliarden To-Go-Becher. Aussagen zur weiteren Entwicklung sind derzeit nicht möglich.

2. welche Auswirkungen sie durch die Reform des Verpackungsgesetzes der Bundesregierung auf die Verpackungsvermeidung insgesamt und insbesondere auf den Einsatz von Einweg- und Mehrwegverpackungen in der Außer-Haus-Verpflegung in Baden-Württemberg erwartet;

Die genannte Regelung dient der Umsetzung der Vorgabe „Verbrauchsminderung“ in Art. 4 der Einwegkunststoffrichtlinie und soll zu einer messbaren und dauerhaften Verbrauchsminderung bis zum Jahr 2026 im Vergleich zum Jahr 2022 führen. Sie wird im Rahmen der 3. Novelle des Verpackungsgesetzes in nationales Recht umgesetzt. Die 3. Novelle des Verpackungsgesetzes wurde am 20. Januar 2021 vom Bundeskabinett beschlossen, nun folgt das parlamentarische Verfahren, das Änderungen zur Folge haben kann. Vor diesem Hintergrund ist eine Bewertung durch die Landesregierung während des laufenden Gesetzgebungsverfahrens nicht möglich.

3. inwiefern sie Kenntnis darüber hat, wie die Coronapandemie den Verbrauch von Verpackungen insgesamt bisher beeinflusst hat;

Die Coronapandemie hat das Kaufverhalten der Bürgerinnen und Bürger erheblich beeinflusst und zu einer signifikanten Erhöhung der online getätigten Einkäufe geführt, sei es wegen geschlossener Läden im Einzelhandel oder als Folge des Social Distancing. Das Onlinevolumen im deutschen Handel betrug im Jahr 2020 zwischen 80 und 88 Milliarden Euro, womit sich das Wachstum im Vergleich zum Vorjahr mindestens verdoppelt hat.

Dies hatte einen spürbaren Einfluss auf das Verpackungsaufkommen. Nach Schätzungen von Entsorgern ist die Abfallmenge im Bereich der Leichtstoffverpackungen (gelber Sack/gelbe Tonne) seit März des letzten Jahres um ca. 10 % gestiegen. Während die Abfallmengen nach Ende des ersten Lockdowns rückläufig waren, stiegen sie gegen Ende des Jahres 2020 infolge des zweiten Lockdowns wieder an. Exakte Zahlen werden erst im Lauf des Jahres 2021 vorliegen, u. a. wenn die Mengenstronnachweise der dualen Systeme für das Bezugsjahr 2020 ausgewertet sind. Dies wird im 3. Quartal der Fall sein.

Der steigende Online-Handel führt auch dazu, dass die Preise für Altpapier im Vergleich zur Situation vor der Coronapandemie ins Plus drehten und weiter steigen. Vor Corona war der Altpapiermarkt stark gesättigt mit der Konsequenz knapper Lagerkapazitäten für Altpapier und anhaltend sinkender Preise.

Daneben ist als Folge der veränderten Lebensführung, insb. durch die Zunahmen des Arbeitens von zu Hause aus, eine Verschiebung der Abfallmengen aus dem gewerblichen in den privaten Bereich eingetreten. Entsorger berichten in der Folge von einem Anstieg des Hausmüllaufkommens teilweise von bis zu 20 % im ersten Monat der Pandemie bei gleichzeitig abnehmenden Gewerbe- und Industrieabfällen. Aufgrund der im gewerblichen Bereich nicht spezifisch vorhandenen Daten lässt sich nicht abschätzen, inwieweit die Zunahme im häuslichen Bereich im Vergleich zur Abnahme im gewerblichen Bereich eine Differenz erwarten lassen. Auch der Zunahme aufgrund der häuslichen Online-Käufe mit entsprechenden Versandverpackungen könnte ein nicht quantifizierbarer Rückgang der gewerblichen Umverpackungen und Transportverpackungen gegenüberstehen.

4. wie sie das Hygienierisiko bei der Verwendung von Mehrwegbehältnissen für Getränke oder Speisen in der Außer-Haus-Verpflegung unter den heutigen Voraussetzungen der Coronapandemie bewertet;

Bezüglich der Nutzung von mitgebrachten Mehrwegbehältnissen ist der Landesregierung keine lebensmittelrechtliche Regelung bekannt, die das Befüllen von mitgebrachten Behältnissen mit losen Lebensmitteln verbietet. Die Verantwortung für die Auswahl und Einhaltung der für das Befüllen von mitgebrachten Gefäßen im Einzelfall erforderlichen Hygienemaßnahmen trägt der Lebensmittelunternehmer.

An dieser Einschätzung hat sich aufgrund der aktuellen Coronasituation weder rechtlich noch bezüglich der Einschätzung zur Lebensmittelsicherheit etwas geändert.

Individuelle Einschätzungen von Mehrweg- und Einwegverpackungen sind auch in der Coronapandemie je nach subjektiven Sicherheitsgefühl der Verbraucherinnen und Verbraucher unterschiedlich. Aber selbst der Lebensmittelverband Deutschland empfiehlt seinen Mitgliedern kein grundsätzliches Verbot mitgebrachter Kundengefäße. Lediglich soll die Befüllung mitgebrachter Mehrwegbehältnisse mit besonderer Sorgfalt erfolgen. Die dafür speziell vereinbarten Hygieneregeln und Übergaberegeln sind dabei strikt zu beachten (<https://www.lebensmittelverband.de/de/lebensmittel/sicherheit/coronavirus-sars-cov-2-und-lebensmittel-fragen-und-antworten>).

Nachdem unklar ist, wie lange die Pandemie und deren Folgen das öffentliche Leben bestimmen bzw. beeinflussen werden, kommt es aus Sicht der Landesregierung entscheidend darauf an Wege zu finden, die ökologischen Ziele auch unter diesen Einschränkungen zu erreichen. Zur Vermeidung von Kontaminationen muss bei einer Befüllung von mitgebrachten Mehrwegbehältnissen jedoch noch sorgfältiger als ohnehin schon üblich auf eine ausreichende Hygiene geachtet werden. Hygienegesicherte Abläufe in den Betrieben und im Umgang mit Kundenbehältnissen müssen grundsätzlich sichergestellt sein.

5. wie sie die Auswirkungen der Reform des Verpackungsgesetzes für Anbieter von Verpflegungsautomaten an Aufstellplätzen wie Fabriken, Büros oder in Krankenhäusern bewertet;

Die 3. Novelle des Verpackungsgesetzes wurde am 20. Januar 2021 vom Bundeskabinett beschlossen, nun folgt das parlamentarische Verfahren, das Änderungen zur Folge haben kann. Vor diesem Hintergrund ist eine Bewertung durch die Landesregierung während des laufenden Gesetzgebungsverfahrens nicht möglich.

6. wie viele Anbieter solcher Verpflegungsautomaten es ihrer Kenntnis nach in Baden-Württemberg gibt;

Der Landesregierung liegen hierzu bezogen auf Baden-Württemberg keine Informationen vor. Deutschlandweit werden ca. 579.000 Getränke- und Verpflegungsautomaten betrieben, ca. 80 % davon stehen in Betrieben. Die Automaten werden von über 1.000 Automaten-Dienstleistern betrieben.

7. wie sich die Recyclingquote von Kunststoffen in den letzten fünf Jahren in Baden-Württemberg entwickelt hat (bitte aufgeschlüsselt nach Jahren);

Es liegen der Landesregierung nur bundesweite Zahlen zur Recyclingquote von Kunststoffen vor. Diese stellen sich wie folgt dar:

ENTWICKLUNG UND VERWERTUNG DER KUNSTSTOFFABFÄLLE 2011 bis 2019 (in 1.000 t)					
	Abfall- aufkommen insgesamt	davon werkstofflich verwertet	davon rohstofflich verwertet	davon energetisch verwertet	davon beseitigt
2011	5.448	2.295	53	3.034	66
2013	5.679	2.324	50	3.261	44
2015	5.921	2.667	70	3.140	44
2017	6.154	2.824	49	3.242	39
2019	6.277	2.914	14	3.312	37

Quelle: UBA, Kunststoffabfälle, 2020, eigene Zusammenstellung mit Daten der CONVERSIO Market & Strategie GmbH – Stoffstrombild Kunststoffe in Deutschland 2019 (Stand 08/2020)¹.

Der Kunststoffverbrauch in Deutschland betrug im Jahr 2019 ca. 12,13 Mio t. Im gleichen Zeitraum fielen 6,28 Mio t. Kunststoffabfälle an, was seit dem Jahr 2017 einer jährlichen Steigerung von ca. 1 % entspricht.

8. wie viele Unternehmen zum Recycling und zur Aufbereitung von Kunststoffen es derzeit in Baden-Württemberg gibt;

Die Bundesstatistik Abfallentsorgung weist für Baden-Württemberg 22 Entsorgungsanlagen aus, die im Jahr 2019 schwerpunktmäßig Kunststoffabfälle stofflich verwerteten oder für die stoffliche Verwertung vorbereiteten. Dies umfasst Sortieranlagen, Schredderanlagen, Schneidmühlen und andere Aufbereitungsanlagen. Je nach Spezialisierung der Anlage können die aufbereiteten Kunststoffe aus Verpackungsabfällen oder aus Gewerbe- und Produktionsabfällen stammen.

9. welche Menge an Kunststoffabfällen pro Jahr in Baden-Württemberg der thermischen Verwertung zugeführt werden, die auch dem Recycling zugeführt werden könnten (bitte aufgeschlüsselt nach Art und Ursprungsort des Abfalls);

Der Landesregierung liegen keine Informationen dahingehend vor, inwieweit thermisch verwertete Kunststoffabfälle auch anderweitig hätten verwertet werden können. Letztendlich kommt es auf den Vermischungs- bzw. Verschmutzungsgrad an. Post-Industrial-Kunststoffabfälle weisen häufig eine hohe, auch wirtschaftlich lukrative Recyclingfähigkeit auf, im Gegensatz zu verschmutzten Mischkunststoffen etwa aus dem Stoffstrom gelber Sack. Post-Consumer-Verpackungen werden über die dualen Systeme erfasst, entsorgt und verwertet. Die vorliegenden Daten lassen eine bundesweite Auswertung zu, eine Differenzierung nach Bundesländern verlangt das Verpackungsgesetz nicht, da die Verwertungsquoten nicht bundeslandbezogen, sondern bezogen auf das gesamte Bundesgebiet zu erfüllen sind. Hinzu kommt, dass eine Verwertung nicht in dem Bundesland erfolgen muss, in dem die betreffenden Verpackungen als Abfall angefallen sind.

Die Auswertung wird von der Zentralen Stelle Verpackungsregister anhand der von den dualen Systemen jährlich zu erbringenden Mengenstromnachweise vorgenommen. Im Bezugsjahr 2019 wurden 58,5 % aller Kunststoffverpackungsabfälle aus dem Stoffstrom gelber Sack/gelbe Tonne einer werkstofflichen Verwertung zugeführt. Werkstoffliche Verwertung ist die Verwertung durch Verfahren, bei denen stoffgleiches Neumaterial ersetzt wird oder das Material für eine weitere stoffliche Nutzung verfügbar bleibt. Nachdem die Verwertungsquote im Ver-

¹ <https://www.umweltbundesamt.de/daten/ressourcen-abfall/verwertung-entsorgung-ausgewaehlter-abfallarten/kunststoffabfaelle#kunststoffe-produktion-verwendung-und-verwertung>.

gleich zur alten Verpackungsverordnung (36 %) auf 58,5 % deutlich erhöht wurde, dürfte kaum Spielraum bestehen, stofflich verwertbare Kunststoffabfälle bewusst thermisch zu verwerten. Die Quote wird ab dem 1. Januar 2022 auf 63 % erhöht werden. Die Umstellung der Quotenberechnung von einer Input- auf eine Outputbetrachtung führt ebenfalls zu einer Verschärfung der Anforderungen.

Informationen über das Jahr 2020 werden erst im Lauf des Jahres 2021 vorliegen, wenn die Mengenstromnachweise der dualen Systeme für das Bezugsjahr 2020 ausgewertet worden sind. Dies wird voraussichtlich im 3. Quartal 2021 der Fall sein.

Hinsichtlich der in privaten Haushalten anfallenden sog. stoffgleichen Nichtverpackungen liegen der Landesregierung keine Zahlen vor, da diese im Regelfall über den Stoffstrom Restmüll einer Verwertung zugeführt werden. Würde es – wie von der Landesregierung stets gefordert und forciert – eine einheitliche und bundesweite Wertstofffassung geben, so könnten auch sog. stoffgleiche Nichtverpackungen aus Kunststoffen erfasst werden. Das bundesrechtliche Verpackungsgesetz beschränkt sich aber nach wie vor auf den Bereich der Verpackungsabfälle.

Untersteller

Minister für Umwelt,
Klima und Energiewirtschaft