
IASS POLICY BRIEF 5/2020

Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS)

Potsdam, September 2020

Wirksamere Vorschriften für Verpackungsabfälle in Deutschland: eine Analyse des Verpackungsgesetzes



Der vorliegende Policy Brief wurde von Parul Kumar verfasst, Bundeskanzler-Stipendiatin der Alexander von Humboldt-Stiftung am Institut für transformative Nachhaltigkeitsforschung (IASS).

Dieser **IASS Policy Brief** ist folgendermaßen zu zitieren: Kumar P., Wirksamere Vorschriften für Verpackungsabfälle in Deutschland: eine Analyse des Verpackungsgesetzes, IASS Policy Brief (September 2020), Potsdam, DOI: 10.2312/iass.2020.043

DIE ABFALLHIERARCHIE



Quelle:
§ 6 Absatz 1
Kreislaufwirtschaftsgesetz

¹ Insbesondere energetische Verwertung und Verfüllung

Zusammenfassung

Ü

berall auf der Welt steigen die Abfallmengen. Damit werden Verpackungsmaterialien und Abfälle zu einem wichtigen Handlungsfeld für nationale und internationale Regulierung. Zu den Themen, die sich bei der Regulierung von Verpackungsabfällen herauskristallisieren, gehören unter anderem: Konzepte der erweiterten Herstellerverantwortung, wirtschaftliche Anreize für nachhaltige Gestaltung und Praktiken, konkrete Meldepflichten sowie Pfandsysteme. Auf europäischer Ebene gibt die Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle in ihrer 2018 geänderten Fassung die Themen und Ziele für die Abfallpolitik vor.

In Deutschland wurde im Jahr 2019 das neue Verpackungsgesetz (VerpackG) eingeführt. Es ersetzt die Verpackungsverordnung aus dem Jahr 1998 und verschärft die Vorschriften für Verpackungen und daraus entstehende Abfälle. Seit dem Inkrafttreten des Verpackungsgesetzes im Januar 2019 sind bei Registrierung, Datenmeldung, Recyclingstandards und Hinweispflichten bereits Verbesserungen eingetreten. Doch wenn man mit dem steigenden Ehrgeiz auf diesem Gebiet Schritt halten und die ökologischen Auswirkungen von Verpackungsabfällen reduzieren will, muss das Verpackungsgesetz wirksamer gestaltet werden.

Der vorliegende Policy Brief identifiziert daher drei wichtige Bereiche, in denen das Verpackungsgesetz strenger und klarer formuliert werden kann.

■ Empfehlung Nr. 1: Einführung rechtlich bindender Vorschriften und Ziele zur Vermeidung von Verpackungsabfällen

Das Verpackungsgesetz konzentriert sich auf eine höhere Recyclingquote und bessere Recyclingprozesse. Es sollte aber um Vorschriften erweitert werden, die die Reduzierung oder Vermeidung von Verpackungsabfällen bezwecken.

■ Empfehlung Nr. 2: Nutzung wirksamer Marktmechanismen zugunsten ehrgeiziger Recyclingziele

Das Verpackungsgesetz enthält überarbeitete und ehrgeizige Recyclingziele für verschiedenste Arten von Verpackungsabfällen. Zwar setzen die Vorschriften für die ökologische Gestaltung der Beteiligungsentgelte Anreize, damit in Verpackungen recycelte und recyclingfähige Materialien zum Einsatz kommen. Doch ohne Politikinstrumente, wie eine Steuer auf neue Kunststoffe, lässt sich das volle Potenzial dieser Maßnahmen womöglich nicht ausschöpfen.

■ Empfehlung Nr. 3: Eindeutigere, wirksamere Gestaltung des Regulierungsrahmens für das Flaschenpfand

Das Verpackungsgesetz hat zum Ziel, das Pfandsystem für Getränkeverpackungen zu fördern, sodass die Mehrwegquote für sämtliche Getränkeverpackungen bei mindestens 70% liegt. Die Vorschriften zum Pfandsystem für Getränkeverpackungen müssen eindeutiger und wirksamer gestaltet und könnten auf Flaschen und Behälter für andere Produkte ausgeweitet werden.

Aktuelle Situation und Hintergrund

Im Jahr 2017 entstand in Deutschland die Rekordmenge von 18,7 Mio. Tonnen Verpackungsabfällen. Dies entspricht einem Durchschnitt pro Kopf von 226,5 kg (Umweltbundesamt 2019). Doch seit einigen Jahren rücken die negativen ökologischen Folgen von Verpackungsabfällen ins Bewusstsein. Deshalb hat sich das Thema Verpackungsabfälle auf der gesetzgeberischen Agenda in Deutschland nach oben geschoben. Dementsprechend trat am 1. Januar 2019 das neue Verpackungsgesetz (VerpackG) in Kraft. Es ersetzt die Verpackungsverordnung aus dem Jahr 1998. Das neue Gesetz soll die Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle, geändert durch die Richtlinie 2015/720/EU aus dem Jahr 2015, umsetzen. Außerdem weitete es den Grundsatz der Produktverantwortung, der in § 23 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) aus dem Jahr 2012 beschrieben wird, aus.

Das Verpackungsgesetz leistet einen wesentlichen Beitrag zur besseren, wirksameren Gestaltung bestimmter systemischer und prozeduraler Aspekte der Bewirtschaftung von Verpackungsabfällen und der erweiterten Produktverantwortung/Herstellerverantwortung. Zum Beispiel schreibt es die Einrichtung einer Zentralen Stelle vor und verpflichtet alle Hersteller, die Verpackungsmaterial in Verkehr bringen, sich bei der Zentralen Stelle registrieren zu lassen (§§ 7 und 9 VerpackG) und sich am Recyclingsystem zu beteiligen. Bis März 2020, also 15 Monate nach Inkrafttreten des Gesetzes, waren 179.000 Hersteller bei der Zentralen Stelle registriert und hatten Verträge für die Beteiligung an Recyclingsystemen abgeschlossen (Stiftung Zentrale Stelle 2020a). Darü-

ber hinaus schreibt das Verpackungsgesetz bestimmte Ziele für die Recyclingsysteme (§ 16 VerpackG) sowie die Verpflichtungen zur Datenmeldung (§§ 17 und 20 VerpackG) vor, ordnet die ökologische Gestaltung der Beteiligungsentgelte an (§ 21 VerpackG) und regelt die Hinweispflicht gegenüber Endverbrauchern (§ 32 VerpackG). Jetzt, wo das Verpackungsgesetz seit anderthalb Jahren gilt, ist ein guter Zeitpunkt, seine bisherige Umsetzung zu bewerten und über die zukünftige Regulierung von Verpackungsabfällen in Deutschland nachzudenken.

Seit der Verabschiedung des Verpackungsgesetzes durch den Deutschen Bundestag am 5. Juli 2017 hat sich auch das gesetzliche Rahmenwerk der Europäischen Union im Bereich Verpackungsabfälle weiterentwickelt. Die entsprechenden EU-Richtlinien wurden aktualisiert,² und am 5. Juni 2019 wurde die neue Richtlinie (EU) 2019/904 über die Reduzierung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt verabschiedet. Außerdem veröffentlichte die Europäische Kommission im Dezember 2019 und im März 2020 zwei neue Mitteilungen mit Bezug auf Verpackungsabfälle, nämlich den europäischen Grünen Deal und den Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft. Beide werden sich auf den Umgang mit Verpackungsabfällen auswirken. Es ist daher auch eine günstige Gelegenheit, zu untersuchen, wie sich die EU-Richtlinien besser in die deutsche Gesetzgebung über Verpackungsabfälle umsetzen lassen. Denn wenn Deutschland bei den Verpackungsabfällen fortschrittliche Maßnahmen ergreift, kann es in der Europäischen Union eine Vorreiterrolle für die Kreislaufwirtschaft übernehmen.

²Die Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle wurde durch die Richtlinie 2018/852 geändert. Die Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle wurde durch die Verordnung (EU) 2017/997 des Rates vom 8. Juni 2017 und durch die Richtlinie (EU) 2018/851 geändert.

1. Einführung rechtlich bindender Vorschriften und Ziele zur Vermeidung von Verpackungsabfällen

Das Verpackungsgesetz konzentriert sich auf eine höhere Recyclingquote und bessere Recyclingprozesse. Es sollte aber um Vorschriften erweitert werden, die die Vermeidung und die Reduzierung von Verpackungsabfällen bezwecken – was dem vorrangigen Ziel der Abfallhierarchie (Vermeiden, Wiederverwenden, Recyceln) in Deutschland und der Europäischen Union entspricht.

Theoretisch legt die deutsche Regierung den Schwerpunkt seit etwa zehn Jahren auf die Abfallvermeidung. Dieses Ziel gehört gemäß dem Kreislaufwirtschaftsgesetz aus dem Jahr 2012 zu den wichtigsten Pfeilern einer Kreislaufwirtschaft (§ 7 KrWG). Zudem beschreibt das Kreislaufwirtschaftsgesetz für Deutschland die folgende fünfstufige Abfallhierarchie: Vermeidung, Vorbereitung zur Wiederverwendung, Recycling, sonstige Verwertung (insbesondere energetische Verwertung und Verfüllung) sowie Beseitigung (§ 6 KrWG). Darüber hinaus sieht es die Erstellung von Abfallvermeidungszielen und die Formulierung konkreter Maßnahmen vor. Auch der 5-Punkte-Plan des Bundesumweltministeriums für weniger Plastik und mehr Recycling von Ende 2018 (BMU 2018a und 2018b) betont die Notwendigkeit, überflüssige Verpackungen zu vermeiden, wurde aber noch nicht in ein Gesetz überführt. Im Juni 2020 beschloss das Bundeskabinett die Einwegkunststoffverbotsverordnung auf Grundlage des Kreislaufwirtschaftsgesetzes. Gemäß Richtlinie 2019/904/EU zum Thema Kunststoffprodukte verbietet sie ab Juli 2021 das Inverkehrbringen von Einwegkunststoffprodukten (BMU 2020).

Das 2019 in Kraft getretene Verpackungsgesetz bezweckt, „die Auswirkungen von Verpackungsabfällen auf die Umwelt zu vermeiden oder zu reduzieren. Um dieses Ziel zu erreichen, soll das Gesetz das Verhalten der [Hersteller] so regeln, dass Verpackungsabfälle vorrangig vermieden und darüber hinaus einer Vorbereitung zur Wiederverwendung oder dem Recycling zugeführt werden“ (§ 1 Absatz 1 VerpackG). Allerdings wurde das Ziel der Abfallvermeidung immer noch nicht fest als Gesetz verankert. Zwar nennt das Verpackungsgesetz verschiedene Maßnahmen für ein besseres Recycling (zum Beispiel ehrgeizige Ziele), aber auffällig ist, dass es zu den Möglichkeiten, Verpackungsabfälle von vornherein zu vermeiden, keine Aussagen enthält. Auf diesem Gebiet muss die Gesetzgebung also noch tätig werden. In einem ersten Schritt müssen diejenigen Bereiche bestimmt werden, in denen sich Verpackungen reduzieren lassen. Außerdem sollten die Unternehmen dazu ermutigt oder verpflichtet werden, Ziele für weniger Verpackungsabfälle festzulegen – vergleichbar mit den vom Verpackungsgesetz vorgesehenen Recyclingzielen. In die gleiche Richtung weist ein Bericht der Europäischen Umweltagentur. Demzufolge wären konkrete Abfallvermeidungsziele eine wichtige Richtschnur für die Umsetzung und Bewertung von Politikinstrumenten für die Abfallvermeidung (EEA 2019).

Auch Modelle, bei denen Verpackungen während mehrerer Zyklen wiederverwendet statt nach einmaliger Nutzung entsorgt werden, können Verpackungsabfälle reduzieren und vermeiden helfen. Laut der Ellen MacArthur Foundation lassen sich rund

6 Mio. Tonnen an Material einsparen, wenn (am Gewicht gemessen) nur 20% der Kunststoffverpackungen durch wiederverwendbare Alternativen ersetzt werden. Außerdem sollen sich daraus wirtschaftliche Möglichkeiten im Wert von 9 Mrd. US-Dollar ergeben (Ellen McArthur Foundation 2017). Das Verpackungsgesetz beschäftigt sich vorrangig mit besserer Transparenz, Rechenschaft und Effizienz bei der erweiterten Herstellerverantwortung, die Hersteller, Recyclingsysteme und die Zentrale Stelle einbezieht. Dabei konzentriert es sich auf ein besseres Recycling von leichten Verpackungsmaterialien, wie sie in der Regel von privaten Haushalten verwendet und entsorgt werden. Zu beachten ist aber, dass die vom Verpackungsgesetz vorgesehenen Registrierungs- und Meldepflichten nicht für Mehrwegverpackungen gelten (§§ 11 und 12 Nummer 1 VerpackG). Doch um sämtliche Verpackungsmaterialien abzudecken, sollte das Gesetz auch Mehrwegverpackungen regulieren und dabei Anreize für entsprechende Systeme setzen.

Als Mehrwegverpackungen im Sinne des Verpackungsgesetzes gelten „Verpackungen, die dazu bestimmt sind, nach dem Gebrauch mehrfach zum gleichen Zweck wiederverwendet zu werden³, und deren tatsächliche Rückgabe und Wiederverwendung durch eine ausreichende Logistik ermöglicht sowie durch geeignete Anreizsysteme, in der Regel durch ein Pfand, gefördert wird“ (§ 3 Absatz 3 VerpackG). Das Verpackungsgesetz nennt ein ehrgeiziges Ziel: In Mehrwegverpackungen abgefüllte Getränke sollen einen Anteil von mindestens 70% erreichen (§ 1 Absatz 3 VerpackG). Zugunsten von weniger Einwegverpackungen und besseren Mehrwegsystemen sollte die Gesetzgebung darüber hinaus erwägen, das Pfandsystem auf die Verpackungen von anderen Lebensmitteln und von Haushaltsartikeln wie Seife, Shampoo und sonstigen Reinigungsmitteln auszuweiten.

In diesem Jahr unterschrieben einige Unternehmen, Regierungen und NGOs den European Plastics Pact. Sie bezeichnen sich als öffentlich-private Koalition, die durch die Vermeidung von Kunststoffabfällen und das gemeinsame Handeln aller Lieferkettenakteure eine echte europäische Kreislaufwirtschaft für Kunststoffe erreichen will (European Plastics Pact 2020b). Eines der erklärten Ziele des European Plastics Pact ist die verantwortungsvollere Nutzung von Kunststoffverpackungen und Einwegkunststoffprodukten. Der Anteil von Produkten und Verpackungen aus neuem Kunststoff soll (am Gewicht gemessen) bis 2025 um mindestens 20% zurückgehen. Die Hälfte des Rückgangs soll durch die absolute Reduzierung von Kunststoffen erreicht werden (European Plastics Pact 2020). Dieses quantitative Ziel für weniger Verpackungen aus neuem Kunststoff wurde von mehreren Unternehmen übernommen. So hat zum Beispiel Nestlé versprochen, die Verwendung von neuen Kunststoffen bis zum Jahr 2025 um ein Drittel zu reduzieren. Auch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) hat den European Plastics Pact unterzeichnet. Seine Erklärung enthält jedoch keine Reduzierungs- oder Vermeidungsziele und betont die nicht bindende Wirkung der Initiative (BMU 2020a).

Auf EU-Ebene werden die Mitgliedstaaten in der letzten Zeit dazu angehalten, konkrete Maßnahmen für die Vermeidung und Reduzierung von Verpackungsabfällen zu entwickeln. Der im März 2020 veröffentlichte Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft nennt wiederholt das Ziel einer „Reduzierung von (Über-)Verpackungen und Verpackungsabfällen“, unter anderem durch die Festlegung von Zielvorgaben und andere Maßnahmen zur Abfallvermeidung (Circular Economy Action Plan, 2020, S. 8 und Anhang). Daher sollte die deutsche Gesetzgebung erwägen, Abfallreduzierungs- und Abfallvermeidungsziele als wichtige Aspekte der zukünftigen politischen Entscheidungsfindung im Bereich Abfallmanagement einzubeziehen.³

³ Dies lässt sich an der Änderung der Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle aus dem Jahr 2018 ablesen: Die neue Richtlinie betont, wie wichtig die Vermeidung und Reduzierung von Verpackungsabfällen sowie die Erhöhung des Anteils von wiederverwendbaren Verpackungen sind.

2. Nutzung wirksamer Marktmechanismen zugunsten ehrgeiziger Recyclingziele

Das Verpackungsgesetz enthält überarbeitete und ehrgeizige Recyclingziele für verschiedenste Arten von Verpackungsabfällen, unter anderem für Kunststoffe. Zwar setzen die Vorschriften für die ökologische Gestaltung der Beteiligungsentgelte Anreize, damit in Verpackungen recycelte und recyclingfähige Materialien zum Einsatz kommen. Doch ohne Politikinstrumente wie eine Steuer auf neue Kunststoffe lässt sich das volle Potenzial dieser Maßnahmen womöglich nicht ausschöpfen.

Das Verpackungsgesetz schreibt ehrgeizige Ziele für das Recycling von verschiedenen Materialien, darunter Kunststoffen, vor (§ 16 VerpackG). Außerdem verpflichtet es zur ökologischen Gestaltung der Entgelte für die Beteiligung am dualen System (§ 21 VerpackG), was das Recycling der verschiedenen Materialien fördern soll. Ein Ausgangspunkt dafür ist, dass die von den Herstellern gezahlten Beteiligungsentgelte direkt von der Recyclingfähigkeit der von ihnen produzierten Verpackungen abhängen: „Systeme sind verpflichtet, im Rahmen der Bemessung der Beteiligungsentgelte Anreize zu schaffen, um bei der Herstellung von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen [...] die Verwendung von Materialien und Materialkombinationen zu fördern, die unter Berücksichtigung der Praxis der Sortierung und Verwertung zu einem möglichst hohen Prozentsatz recycelt werden können, [...] und die Verwendung von Rezyklaten sowie von nachwachsenden Rohstoffen zu fördern“ (§ 21 Absatz 1 VerpackG).⁴

Obwohl diese Vorschriften Anreize für Unternehmen schaffen, mehr nachhaltige Verpackungsmaterialien wie Rezyklate einzusetzen, werden solche recycelten Verpackungsmaterialien dadurch nicht unbedingt preislich wettbewerbsfähiger. Aktuell kosten neue Kunststoffe immer noch weniger als Rezyklate. Somit könnte der Marktpreis die Unternehmen davon abhalten, auf Rezyklate zurückzugreifen. Im Zuge der COVID-19-Pandemie und des damit einhergehenden Einbruchs bei den Ölpreisen hat sich die Preisdifferenz zwischen Neumaterialien und Rezyklaten weiter vergrößert (Parker 2020). Unter diesen Umständen könnten für den Umstieg auf recyceltes Verpackungsmaterial konkrete Marktmechanismen (etwa eine Steuer auf Neumaterialien) erforderlich sein.

Es gibt mehrere Faktoren, die als entscheidende Hürden für eine Kreislaufwirtschaft in Deutschland gelten. Dazu gehören die relativ hohen Kosten hochwertigen Recyclings, die niedrigen Rohstoffpreise sowie die mangelnde Nachfrage nach Recyclingprodukten (Brüggemann 2019). Bis heute ist es vergleichsweise billig, Verpackungen herzustellen und in Verkehr zu bringen. Dieser Tendenz könnte durch sinnvolle Politikinstrumente entgegengewirkt werden, die den tatsächlichen Preis einer Ware – einschließlich ihrer ökologischen Auswirkungen – sichtbar machen (Deutsche Umwelthilfe 2020).

Bei Interviews mit Branchenfachleuten erfuhr ich: Wenn Unternehmen als Verpackungsmaterial Rezyklate einsetzen, entstehen ihnen in der Regel erhebli-

⁴ Gemäß der Orientierungshilfe für den Mindeststandard zur Recyclingfähigkeit von Verpackungen muss sich die Bemessung der Recyclingfähigkeit auf die unbefüllte Verpackung als Ganzes beziehen. Das Ergebnis hängt demnach von drei Faktoren ab: 1. vom Vorhandensein von Sortier- und Verwertungsinfrastruktur für ein hochwertiges werkstoffliches Recycling, 2. von der Sortierbarkeit der Verpackung sowie ggf. der Trennbarkeit ihrer Komponenten und 3. von den Unverträglichkeiten von Verpackungskomponenten oder enthaltenen Stoffen, die nach der Verwertungspraxis einen Verwertungserfolg verhindern können (Stiftung Zentrale Stelle 2020).

che Kosten. Die Nutzung von Rezyklaten ist stets ein bewusster Versuch, eine Kundschaft zu gewinnen, die dem Ideal des nachhaltigen Konsums Vorrang einräumt, und damit allmählich den Marktanteil der Unternehmen auszuweiten. Legt man aber nur den Marktpreis als Maßstab an, lohnt sich die Entscheidung zugunsten von Rezyklaten (etwa rPET) und gegen Neumaterialien finanziell nicht. Der Preis von Rezyklaten hängt von den Marktbedingungen ab: Steigt die Nachfrage nach Rezyklaten und nehmen die Investitionen in die entsprechenden Produktionskapazitäten zu, dann wird dies die zukünftige Entwicklung im Bereich recycelte Verpackungsmaterialien ganz entscheidend prägen.

Außerdem können Politikinstrumente wie eine Steuer auf neue Kunststoffe gleich zwei Zielen dienen: Sie machen neue Kunststoffe als Verpackungsmaterial unattraktiver und schaffen neue Ertragsquellen, die die Kreislaufwirtschaft finanziell stützen. In einigen Ländern gilt bereits eine Kunststoffsteuer, beispielsweise in Italien (Tudball 2020), im Vereinigten Königreich (Regierung des Vereinigten Königreichs 2020) und in Spanien (Planelles 2020). Der europäische Grüne Deal, der im Dezember 2019 vorgestellt wurde („Der europäische Grüne Deal“ 2019), weist im Zusammenhang mit Einnahmenströmen auf Grundlage nicht recycelter Verpackungsabfälle aus Kunststoff darauf hin, dass solche Materialien in Zukunft Gegenstand der EU-Gesetzgebung werden könnten. Umgekehrt wären auch Steuervorteile zur Förderung von Rezyklaten denkbar. Ein erster Schritt in diese Richtung scheint dem Europäischen Rat Ende Juli mit seinen Schlussfolgerungen bei einer außerordentlichen Tagung als Reaktion auf die COVID-19-Krise

gelingen zu sein: Im Januar 2021 soll eine Steuer in Höhe von 0,80 Euro pro Kilogramm nicht recycelter Verpackungsabfälle aus Kunststoff eingeführt werden (Europäischer Rat 2020: A29, 146). Manche Fachleute halten die Steuer für zu niedrig, als dass sie einen deutlichen Wandel einleiten könnte, oder sind der Ansicht, eine Besteuerung neuer Kunststoffe direkt an der Quelle wäre wirksamer als die vorgeschlagene gewichtsabhängige Steuer auf nicht recycelte Kunststoffe (Baumgarten 2020).

Obwohl das Verpackungsgesetz für verschiedene Arten von Verpackungsabfällen prozentuale Recyclingziele nennt, geht es nicht auf die Anzahl der Recyclingkreisläufe von Verpackungsmaterialien ein. Das ist problematisch, denn in der Praxis werden die vom Verpackungsgesetz regulierten Verpackungsabfälle zu einem großen Teil „downgecyclt“. Das heißt, aus ihnen entstehen Kunststoff-Pellets für Gegenstände aus minderwertigen Kunststoffen. Dies erfüllt zwar die Recycling-Anforderungen aus dem Verpackungsgesetz, doch die so produzierten Gegenstände sind keine Verpackungsabfälle mehr und fallen somit nicht länger unter die Recyclingpflichten des Gesetzes. Darüber hinaus können die derart recycelten Materialien in der Praxis nur eine begrenzte Anzahl Recyclingzyklen durchlaufen, bevor sie spröde werden. Daher sind neben den Recyclingzielen auch Mechanismen erforderlich, die anhand möglichst geschlossener Kreisläufe die Kreislaufwirtschaft fördern. Dies würde (zum Beispiel durch eine höhere Qualität von Rezyklaten und weniger Downcycling) zu besserer Ressourceneffizienz führen. Außerdem könnte so ein Markt für nachhaltige, ressourceneffiziente Produkte entstehen.

3. Eindeutigere, wirksamere Gestaltung des Regulierungsrahmens für das Flaschenpfand

Das Verpackungsgesetz hat zum Ziel, das Pfandsystem für Getränkeverpackungen zu fördern, sodass die Mehrwegquote für sämtliche Getränkeverpackungen bei mindestens 70 % liegt. Die Vorschriften zum Pfandsystem für Getränkeverpackungen müssen eindeutiger und wirksamer gestaltet und könnten auf Flaschen und Behälter für andere Produkte ausgeweitet werden.

Laut dem BMU nahm der Anteil von in Mehrwegverpackungen abgefüllten Getränken bei allen Kategorien (Bier, Erfrischungsgetränke, Mineralwasser, alkohohaltige Mischgetränke) im Zeitraum 2004 bis 2017 ab (BMU 2019a).

Zu Beginn legt das Verpackungsgesetz bestimmte Ziele der Abfallwirtschaft fest, einschließlich des Ziels die Erhöhung des Anteils der Mehrweg-Getränkeverpackungen auf über 70% zu erhöhen (§ 1 Absatz 3 VerpackG). Doch anders als bei den durchsetzbaren, mit einer verbindlichen Frist und Quote versehenen Recyclingzielen (§ 21 Absatz 2 VerpackG) hat das 70-Prozent-Ziel eher den Charakter einer nicht durchsetzbaren Richtlinie ohne feste Frist.

Das Konzept der erweiterten Herstellerverantwortung, das die Hersteller von Verpackungsabfällen zur Beteiligung an einem Recyclingsystem und zur Registrierung bei der Zentralen Stelle verpflichtet, macht bei Einweggetränkeverpackungen eine Ausnahme (§12 Nummer 2 VerpackG). Hier erfolgt die Regulierung durch ein gesondertes Pfandsystem gemäß § 31 VerpackG.

Eine nach dem Inkrafttreten des Verpackungsgesetzes durchgeführte Studie untersuchte den Anteil von Mehrweggetränkeverpackungen in 31 Discountern und Supermärkten in Brandenburg, Hessen, Bayern, Nordrhein-Westfalen, Berlin und Hamburg. Sie ergab, dass die Discounter Aldi und Lidl keine Getränke in Mehrwegverpackungen mehr anbieten.

Der Anteil an Mehrwegflaschen bei Netto, Rewe bzw. Edeka lag bei 35%, 35% bzw. 21% (Verbraucherzentrale Hamburg, 2019). Damit wird das Ziel aus dem Verpackungsgesetz nur zur Hälfte oder weniger erfüllt. Konkretere, mit Fristen versehene Ziele sowie Strafen sind notwendig, damit die Hersteller stärker in die Verantwortung genommen, das Mehrwegmodell bei Getränkeverpackungen gestärkt und das im Verpackungsgesetz vorgesehene Pfand- und Rücknahmesystem verbessert werden können.



Nutzung eines Rückgabeautomaten für Einwegpfandflaschen aus Kunststoff

© shutterstock/frantic00

Pfandsysteme müssen auf einem Pfand basieren, das eine optimale Höhe hat: auf der einen Seite wird ein sehr hohes Pfand den Verkauf der Getränke beeinträchtigen und von den Herstellern abgelehnt werden, und auf der anderen Seite wird ein niedriges Pfand den Anreiz für die Verbraucher reduzieren, die Getränkeverpackung zurückzugeben (Guangli Zhou et al. 2020: S. 7). Das Verpackungsgesetz schreibt eindeutige Pfand- und Rücknahmepflichten für Einweggetränkeverpackungen fest (§ 31 VerpackG). Gemäß dem Verpackungsgesetz muss für Einweggetränkeverpackungen ein Pfand von mindestens 25 Cent je Verpackung stipuliert werden (§ 31 VerpackG).

Für Mehrwegflaschen legt das Gesetz hingegen kein Pfand fest, sondern darüber entscheiden die Getränkehersteller selbst. In der Regel liegt dieses Pfand bei 8 oder 15 Cent. Darüber hinaus muss der Endverbraucher, wegen den Hinweispflichten im Gesetz, darauf hingewiesen werden, ob es sich um eine Mehrweg- oder um eine Einweggetränkeverpackung handelt (§ 32 VerpackG). Die Verpackungen bestimmter Getränkekategorien sind von den Pfand- und Rücknahmepflichten ausgenommen, etwa bestimmte Wein- und Alkoholprodukte, Milch und Milchmischgetränke mit einem Milchanteil von mindestens 50%, Frucht- und Gemüsesäfte sowie Frucht- und Gemüsenektare ohne Kohlensäure (§ 31 Absatz 4 VerpackG). Zudem gibt es Ausnahmen für bestimmte Arten von Verpackungen: Getränkeverpackungen mit einem Füllvolumen von weniger als 0,1 Litern oder von mehr als 3,0 Litern, Getränkekartonverpackungen, Getränke-Polyethylen-Schlauchbeutel-Verpackungen sowie Folien-Standbodenbeutel sind von den Pfand- und Rücknahmepflichten ausgenommen (§ 31 Absatz 4 VerpackG).

Diese Ausnahmen haben zur Folge, dass ein bedeutender Anteil von Getränkeverpackungen nicht vom Rücknahmesystem erfasst wird – was der erklärten Absicht des Gesetzes widerspricht, die erweiterte Herstellerverantwortung für Verpackungen zu stärken. Laut einer Untersuchung bei Discountern und Supermärkten sind zwischen 28 und 58% der Regalmeter mit Getränken gefüllt, die gemäß Verpackungsgesetz von der Pfandpflicht ausgenommen sind (Verbraucherzentrale Hamburg 2019). Doch das Gesetz ließe sich verbessern: mit strengeren Pflichten für die Hersteller für alle Arten von Getränken und von Getränkeverpackungen und mit Anreizen für Mehrweggetränkeverpackungen in allen Getränkekategorien. So empfahl Anfang des Jahres der Deutsche Bundesrat die Ausweitung der Pfandpflicht auf alle Einwegkunststoffflaschen, unabhängig von der Art des Getränks (Bundesrat 2020).

Das Pfand auf Einwegkunststoffflaschen trägt zwar dazu bei, dass diese Flaschen nicht in der Umwelt landen. Dennoch werden die entsprechenden Be-

hälter schon nach einmaliger Nutzung recycelt, was weniger nachhaltig ist als das Mehrwegmodell. Denn wie bereits erwähnt, führt das Recycling oft zu einem „Downcycling“, weil die entstehenden Produkte meist von minderer Qualität sind. Abgesehen von der Festlegung des geltenden Pfandes auf Einweg-Getränkeverpackungen unternimmt das Verpackungsgesetz nicht genug, um von der Verwendung solcher Getränkeverpackungen abzuschrecken oder die Verwendung von Mehrwegflaschen zu fördern und ihren Marktanteil zu erhöhen. Im Gegenteil: Im Laufe der letzten zehn Jahre haben Mehrweggetränkeverpackungen aus Glas und PET über 20% ihres Marktanteils verloren. Gleichzeitig gewannen Einweg-PET-Flaschen und Aluminiumdosen 25% Marktanteil hinzu (NABU 2017: S. 3). Zur Umkehrung dieser Tendenz müssen das Verpackungsgesetz verschärft und das Mehrwegsystem unterstützt werden. Aufgrund der meist kürzeren Transportwege und des regionalen Vertriebs von Mehrwegflaschen lässt sich damit auch ein Nebennutzen erzielen: die Förderung von kleinen und mittleren Betrieben sowie die Schaffung grüner Arbeitsplätze (Deutsche Umwelthilfe 2019: S. 8–9).⁵

Ein weiteres Thema, das im Verpackungsgesetz genauer geklärt werden sollte, ist die Behandlung des sogenannten „Pfandschlupfs“, also der Differenz zwischen eingenommenem und ausgezahltem Pfand. Obwohl in Deutschland im Jahr 2015 geschätzt 96% der Einwegflaschen zurückgegeben wurden, behalten die Hersteller der Getränkeverpackungen die restlichen 4% des gezahlten Pfands – bei 25 Cent pro Flasche entspricht dies 180 Mio. Euro (NABU 2017: S. 5). Es gibt Beispiele aus anderen Ländern, wo das nicht ausgezahlte Pfand bei den Regulierungsbehörden verbleibt oder zwischen Staat und Getränkeherstellern aufgeteilt wird. So will man Anreize für die Getränkeunternehmen verhindern, die Verpackungen nicht zurückzunehmen (Guangli Zhou et al. 2020: S. 7 und S. 10–11). Das Verpackungsgesetz könnte also durch die Pflicht zur Meldung der Daten aus dem Pfandsystem wirksamer und transparenter gestaltet werden. Besonders wichtig wären klare Regeln für die Behandlung des Pfandschlupfs.

⁵ Siehe z.B. „Mehrweg statt Einweg: Tipps für weniger Müll beim Getränkekauf“, NABU-Tipps, https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/verbraucher-tipps/130701-nabu_tipps_a6_mehrweg.pdf und „Mehrweg, wo bist du?“, Verbraucherzentrale Hamburg (8. November 2019), <https://www.vzhh.de/themen/umwelt-nachhaltigkeit/muell-verpackungen/mehrweg-wo-bist-du>.

Schlussfolgerungen und Ausblick

Die neueste deutsche Gesetzgebung zu Verpackungsabfällen, das Verpackungsgesetz, ist ein wichtiger Schritt vorwärts auf dem Weg zur Regulierung eines Abfallstroms, der in einem alarmierendem Tempo weitergeht und eine ernsthafte Bedrohung für die Umwelt darstellt. Mit der Einrichtung der Zentralen Stelle und mit einem umfassenderen System zur Beteiligung an Recyclingsystemen verbessert das Verpackungsgesetz das Abfallrecycling. Es könnte aber noch wirksamer sein, wenn sein Schwerpunkt deutlicher auf die Vermeidung und Reduzierung von Verpackungsabfällen ausgerichtet wird, starke Politikinstrumente wie eine Steuer auf neue Kunststoffe zum Einsatz kommen und das bestehende Flaschenpfand ausgeweitet wird. Die Europäische Union hat zuletzt mehrfach die Absicht signalisiert, Verpackungsabfälle

gezielter und wirksamer zu regulieren: in ihren jüngsten gesetzgeberischen Initiativen in den Bereichen Verpackungsabfälle und Einwegkunststoffprodukte sowie in den Maßnahmen, die im europäischen Grünen Deal und im Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft beschrieben werden. Das Verpackungsgesetz bringt eine ähnliche Absicht zum Ausdruck. Es bildet das Fundament für eine strengere Gesetzgebung im Bereich Verpackungsabfälle und sollte weiter angepasst werden, damit es mit den Entwicklungen seit der Entstehung der Gesetzestexte im Jahr 2017 Schritt halten kann. Mit einem stärkeren Verpackungsgesetz könnte Deutschland eine EU-weite Führungsrolle für die Regulierung von Verpackungsabfällen übernehmen. ■

Über die Autorin



© IASS; L. Ostermann

Parul Kumar ist Bundeskanzler-Stipendiatin der Alexander von Humboldt-Stiftung und stammt aus Indien. Im Rahmen dieses Stipendiums arbeitet sie momentan am IASS an einem Projekt zu den rechtlichen und regulatorischen Aspekten des Umgangs mit Kunststoffabfällen in Deutschland, der Europäischen Union und Indien. Sie hat einen Bachelor-Abschluss in Recht und freien Künsten der National Law School of India University in Bengaluru sowie einen interdisziplinären Masterabschluss im Rahmen von Erasmus Mundus der Universität Hamburg, der Universität Gent und der Warsaw School of Economics. Vor ihrem Stipendium war Parul Kumar beim World Resources Institute (WRI) in Neu-Delhi tätig, wo sich ihre Forschung auf die indische Energiepolitik konzentrierte. Sie ist Juristin mit langjähriger Erfahrung bei Streitbelegungen und hat viele unterschiedliche Mandanten aus dem privaten und öffentlichen Sektor hierbei vertreten.

Referenzen

Gesetze und politische Dokumente:

Deutschland

Kreislaufwirtschaftsgesetz (2012)

Verpackungsgesetz (2019)

Verpackungsverordnung (1998)

Europäische Union

A new Circular Economy Action Plan For a cleaner and more competitive Europe dated March 11, 2020, COM(2020) 98 final.

Council Regulation (EU) 2017/997 of 8 June 2017 amending Annex III to Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council.

Directive (EU) 2018/851 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive 2008/98/EC on waste.

Directive (EU) 2018/852 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive 94/62/EC on packaging and packaging waste.

Directive (EU) 2019/904 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment.

Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives.

European Council, “Special meeting of the European Council (17, 18, 19, 20 and 21 July 2020 – Conclusions”, EUCO 10/20 (July 21, 2020), <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf>.

European Green Deal dated December 11, 2019, COM(2019) 640 final.

European Parliament and Council Directive 94/62/EC of 20 December 1994 on packaging and packaging waste, Directive 94/62/EC on packaging and packaging waste.

Texte:

Baumgarten, Stefan (2020): “EU agrees tax on plastic packaging waste” *Independent Commodity Intelligence Services* (July 21, 2020), <https://www.icis.com/explore/resources/news/2020/07/21/10532318/eu-agrees-tax-on-plastic-packaging-waste>.

Brüggemann, Anke (2019): “The circular economy – pivotal to sustainability and resource scarcity” *No. 258 KfW Research* (July 19, 2019), <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-englische-Dateien/Fokus-2019-EN/Fokus-No.-258-July-2019-Circular-economy.pdf>.

Bundesrat (2020): “Entschließung des Bundesrates zur Ausweitung der Pfandpflicht auf alle Getränkedosen und Einweg-Kunststoffflaschen” (March 13, 2020), [https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2020/0001-0100/18-20\(B\).pdf?__blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2020/0001-0100/18-20(B).pdf?__blob=publicationFile&v=1).

Bundesumweltministerium (BMU) (2018): ““Nein zur Wegwerfgesellschaft”: 5-Punkte-Plan des Bundesumweltministeriums für weniger Plastik und mehr Recycling” (November 26, 2018), https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Abfallwirtschaft/5_punkte_plan_plastik_181123_bf.pdf.

Bundesumweltministerium (BMU) (2019): “5-Punkte-Plan des Bundesumweltministeriums für weniger Plastik und mehr Recycling” (November 22, 2019), <https://www.bmu.de/download/5-punkte-plan-des-bundesumweltministeriums-fuer-weniger-plastik-und-mehr-recycling/>.

Bundesumweltministerium (BMU) (2019a): “Share of drinks filled in reusable drinks packaging and ecologically advantageous disposable drinks packaging” (2019), <https://www.bmu.de/en/topics/water-waste-soil/waste-management/waste-management-statistics/packaging-waste/share-of-drinks-filled-in-reusable-drinks-packaging-and-ecologically-advantageous-disposable-drinks-packaging/>.

Bundesumweltministerium (BMU) (2020): “Bundeskabinett beschließt Verbot von Wegwerfprodukten aus Plastik” (June 24, 2020), <https://www.bmu.de/pressemitteilung/bundeskabinett-beschliesst-verbot-von-wegwerfprodukten-aus-plastik/>.

Bundesumweltministerium (BMU) (2020a): Declaration of the German Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety on the European Plastics Pact dated March 3, 2020, available at <https://europeanplasticspact.org/wp-content/uploads/2020/03/Declaration-Germany.jpg>.

Deutsche Umwelthilfe (2019): “Deposit systems for single-use and refillable beverage containers in Germany”, *Deutsche Umwelthilfe Background Paper*.

Deutsche Umwelthilfe (January 7, 2020): “Policy recommendations to promote reusable packaging”, *Deutsche Umwelthilfe* (January 7, 2020), https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Kreislaufwirtschaft/200107_DUH_Policy_Paper_Reuse_of_Packaging.pdf.

EEA Report (2019): “Preventing plastic waste in Europe”, EEA Report No. 02/2019, <https://www.eea.europa.eu/publications/preventing-plastic-waste-in-europe>.

Ellen McArthur Foundation (2017): “The New Plastics Economy: Catalysing Action”, https://www.ellen-macarthurfoundation.org/assets/downloads/New-Plastics-Economy_Catalysing-Action_13-1-17.pdf.

European Plastics Pact (2020): “Responsible use of plastics”, European Plastics Pact, available at <https://europeanplasticspact.org/wp-content/uploads/2020/03/European-Plastics-Pact-FINAL.pdf>.

European Plastics Pact (2020a): Nestlé’s pledge to the European Plastics Pact, (March 4), 2020, available at <https://europeanplasticspact.org/wp-content/uploads/2020/03/Pledge.pdf>.

European Plastics Pact (2020b): “Mastering the use of plastics in a circular economy”, Press Release, <https://europeanplasticspact.org/press-release-launch/>.

Guangli Zhou et al. (2020): “A systematic review of the deposit-refund system for beverage packaging: Operating mode, key parameter and development trend”, 251 *Journal of Cleaner Production* (2020).

Kumar, Parul (2020): “Reduce, Reuse, Recycle. Plastic and Packaging Waste in the European Green Deal and Circular Economy Action Plan”, IASS Discussion Paper, (April 2020), https://publications.iass-potsdam.de/rest/items/item_6000064_3/component/file_6000065/content.

NABU (2019): “Mehrweg statt Einweg: Tipps für weniger Müll beim Getränkekauf”, NABU Tipps, https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/verbraucher-tipps/130701-nabu_tipps_a6_mehrweg.pdf.

Parker, Thomas (2020): “Covid-19 ‘causing escalation’ in recycled plastic prices across Europe”, NS Packaging (May 04, 2020), <https://www.nspackaging.com/news/covid-19-recycled/>.

Planelles, Manuel. “Spain planning to raise €724 million with new plastic-packaging tax” (June 03, 2020), <https://english.elpais.com/society/2020-06-03/spain-planning-to-raise-724-million-with-new-plastic-packaging-tax.html>.

Roth, Sascha and Heine, Sibille (2017): “Das Geschäft mit dem Einwegpfand”, NABU Infopapier (2017), https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/abfallpolitik/170207_nabu_infopapier_einwegpfand.pdf.

Stiftung Zentrale Stelle (2020): “Minimum standard for determining the recyclability of packaging subject to system participation pursuant to section 21 (3) VerpackG (Verpackungsgesetz – Packaging Act): Draft Consultation Version” (July 2, 2020), https://www.verpackungsregister.org/fileadmin/files/Konsultationsverfahren/20200702_Minimum_standard_2020_Draft_Consultation_version.pdf.

Stiftung Zentrale Stelle (2020a): “Overview of key figures: End of March 2020”, https://www.verpackungsregister.org/fileadmin/Auswertungen/ZSVR_Overview-of-key-figures_March-2020.pdf.

Tudball, Matt (2020,): “Italy’s postponed virgin plastic tax to be implemented in January 2021”, ICIS (May 15, 2020), <https://www.icis.com/explore/resources/news/2020/05/15/10508256/italy-s-postponed-virgin-plastic-tax-to-be-implemented-in-january-2021>.

UK Government Policy Paper (March 11, 2020): “Plastic packaging tax”, UK Government Policy Paper (March 11, 2020), <https://www.gov.uk/government/publications/introduction-of-plastic-packaging-tax/plastic-packaging-tax>.

Umweltbundesamt (2019): “Verpackungsverbrauch im Jahr 2017 weiter gestiegen: Neuer Höchststand bei Verpackungsabfällen mit 18,7 Millionen Tonnen” (November 18, 2019), <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/verpackungsverbrauch-im-jahr-2017-weiter-gestiegen>.

Verbraucherzentrale Hamburg (2019): “Mehrweg, wo bist du?”, <https://www.vzhh.de/themen/umwelt-nachhaltigkeit/muell-verpackungen/mehrweg-wo-bist-du>.



Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS) e. V.

Das IASS forscht mit dem Ziel, Transformationsprozesse hin zu einer nachhaltigen Gesellschaft aufzuzeigen, zu befördern und zu gestalten, in Deutschland wie global. Der Forschungsansatz des Instituts ist transdisziplinär, transformativ und ko-kreativ: Die Entwicklung des Problemverständnisses und der Lösungsoptionen erfolgen in Kooperationen zwischen den Wissenschaften, der Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft. Ein starkes nationales und internationales Partnernetzwerk unterstützt die Arbeit des Instituts. Zentrale Forschungsthemen sind u. a. die Energiewende, aufkommende Technologien, Klimawandel, Luftqualität, systemische Risiken, Governance und Partizipation sowie Kulturen der Transformation. Gefördert wird das Institut von den Forschungsministerien des Bundes und des Landes Brandenburg.

IASS Policy Brief 5/2020 September 2020

Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS) e. V.

Adresse:

Berliner Straße 130

14467 Potsdam

Tel: +49 (0) 331-28822-300

Fax: +49 (0) 331-28822-310

E-Mail: media@iass-potsdam.de

www.iass-potsdam.de

Redaktion: Jonas Brandhorst

Übersetzung: Christiane Focking

ViSdP:

Prof. Dr. Ortwin Renn,

Geschäftsführender Wissenschaftlicher Direktor

DOI: 10.2312/iass.2020.043

ISSN: 2196-9221



Das Zeichen für
verantwortungsvolle
Waldwirtschaft

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung



FONA
Forschung für nachhaltige
Entwicklungen
BMBF



LAND
BRANDENBURG
Ministerium für Wissenschaft,
Forschung und Kultur

