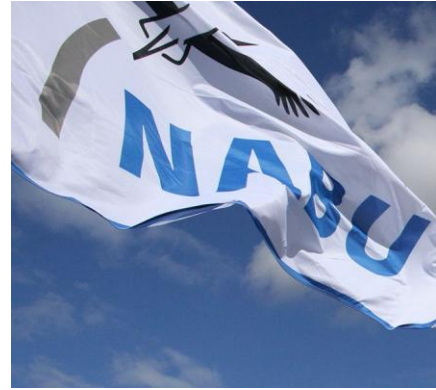




Auch Einwegtüten aus Papier sind gesetzlich zu regulieren

Stellungnahme zum Referentenentwurf zur Ergänzung des Verpackungsgesetzes um ein Verbot des Inverkehrbringens von Kunststoff-Tragetaschen mit einer Wandstärke von weniger als 50 Mikrometern (Aktenzeichen: WR II 5 - 30114-4/5)



Der NABU begrüßt, dass das Bundesumweltministerium erkannt hat, dass freiwillige Maßnahmen des Handels und der Industrie allein nicht ausreichen, um die Kunststoffkrise anzugehen. Gleichzeitig warnt der NABU angesichts des vorliegenden Gesetzentwurfs vor Symbolpolitik. Ein Verbot von Kunststoff-Einwegtragetaschen allein kann zu ungewollten Verlagerungen auf Einweg-Papiertüten führen. Dies hatte bereits die Entwicklung nach der freiwilligen Vereinbarung zwischen Handelsverband und Bundesumweltministerium gezeigt. Die Einwegtragetasche aus Papier hat einen extrem positiven ökologischen Ruf in der Öffentlichkeit, gleichwohl ihre Ökobilanz nicht besser ist.

Daher hält der NABU weiterhin an seiner Forderung fest, eine gesetzliche Abgabe auf alle Einwegtragetaschen einzuführen. Sollte das Bundesumweltministerium jedoch weiter bei der Grundidee des vorliegenden Gesetzentwurfs bleiben, ist es dringend geboten, das Verpackungsgesetz auch um regulative Vorgaben zur Reduktion und zum Monitoring des Verbrauchs von Einwegtragetaschen aus Papier zu ergänzen.

Der Gesetzesentwurf fördert Substitution statt Vermeidung

Der Gesetzesvorschlag öffnet Tür und Tor für die Substitution der Kunststoff-Tragetaschen durch Einweg-Papiertragetaschen - im Gesetzentwurf finden letztere nicht ein einziges Mal Erwähnung. Dies war bereits ein Geburtsfehler bei der Ergänzung der EU-Verpackungsrichtlinie 2015 und der darauf folgenden freiwilligen Vereinbarung zwischen Handelsverband und Bundesumweltministerium, der nun nicht noch einmal wiederholt werden darf.

In allen dem NABU vorliegenden Ökobilanzen weisen Einwegtragetaschen aus Papier, vor allem durch den extremen Energie- und Wasserverbrauch, eine schlechtere Bilanz auf als die Einwegtragetasche aus Kunststoff. Daher ist nicht nachvollziehbar, wieso Einwegtragetaschen aus Kunststoff mit weniger als 50 Mikrometer Wandstärke verboten werden sollen, nicht aber die

Kontakt

NABU Bundesverband

Katharina Istel
Referent für Ressourcenpolitik

Tel. +49 (0)30 284 984 1661

Fax +49 (0)30 284 984 3661

Katharina.Istel@NABU.de

30. September 2019

ökologisch noch schlechter eingestuften Einwegtragetaschen aus Papier.¹ Dabei sind hier die Möglichkeit und Praktikabilität der Wiederverwendung nicht besser einzustufen als die der leichten Tragetaschen aus Kunststoff - ganz abgesehen von der bereits angeführten schlechten Ökobilanz.

Einweg-Papiertüten sollen laut Referentenentwurf nicht einmal verpflichtend entgeltpflichtig sein und zur Entwicklung des Absatzes sollen keine Daten erhoben werden. Letztlich fehlen gänzlich Vorgaben zu regulativen Maßnahmen, um über das Verpackungsgesetz auch den Verbrauch von Einweg-Papiertüten zu reduzieren. Dies ist aber dringend geboten.

NABU fordert gesetzliche Abgabe auf alle Einwegtragetaschen

Um Substitutionseffekte hin zu anderen Materialien oder Wandstärken zu verhindern, die ggf. sogar noch stärkere Umweltbelastungen mit sich bringen, fordert der NABU eine gesetzliche Abgabe mit Lenkungswirkung auf alle Einwegtragetaschen, unabhängig vom Material, vom Ort des Inverkehrbringens oder von der Wandstärke. Die Einnahmen sollten in einen Fonds fließen, aus dem Abfall vermeidende Projekte und Maßnahmen gefördert werden. Eine ungerichtete Entgeltpflicht würde bei einem Preis mit Lenkungswirkung dagegen die Unternehmen finanziell unangemessen profitieren lassen.

Hält das Bundeumweltministerium an seinen aktuellen Plänen fest, muss das Verpackungsgesetz unbedingt auch um regulative Vorgaben zur Reduktion und zum Monitoring des Verbrauchs von Einwegtragetaschen aus Papier ergänzt werden. Dazu sollte eine vom Preis her auch in der Praxis lenkende Entgeltpflicht gehören (im besten Fall die vom NABU vorgeschlagene gesetzliche Abgabe), quantitative Reduktionsziele und eine begleitende Datenerhebung zu Anzahl und Papierverbrauch durch Einwegtragetaschen aus Papier.

Kommunen müssen Verbote an „Hot Spots“ aussprechen dürfen

Zur Verhinderung des Litterings von Plastiktüten muss den Kommunen gleichwohl über eine Änderung des Verpackungsgesetzes die Möglichkeit eingeräumt werden, selbst Verbote bezüglich des Inverkehrbringens von Einwegtragetaschen aus Kunststoff oder besser aller Einwegtragetaschen erlassen zu können: An bestimmten Hot-Spots wie in Küstengemeinden, auf Wochenmärkten oder in stark frequentierten Außenbereichen in der Nähe von Flüssen etc. ist die Gefahr der Verwehung von Plastiktüten bzw. des Litterings groß.

Kommunen sollten grundsätzlich unter Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips und der erweiterten Produzentenverantwortung die Möglichkeit haben, die Verwendung bzw. den Verbrauch bestimmter Einwegprodukte und Einwegverpackungen lokal zu untersagen, um Littering zu unterbinden.

¹ Bzgl. Ökobilanzen siehe weitere Informationen am Ende; Einweg-Papiertüten sehen zwar wie Altpapier aus, sind aber der Regel aus Frischfaser. Zu Tragetaschen aus Altpapier läuft aktuell ein Forschungsprojekt im Rahmen des Blauen Engels. Bisher hieß es, dass mit kurzen Altpapierfasern die Tragfähigkeit nur unter zu starkem Klebereinsatz möglich sei.

Bereits etablierte Monitoring-Formate wie das Spülsaum-Monitoring der Küstenbundesländer unter Beteiligung von Umweltverbänden oder die Daten des International Coastal Cleanup Day können hier wichtige Informationen liefern. Eine Ermächtigung über das Verpackungsgesetz bezüglich der Plastiktüte könnte hier der erste Schritt sein, bevor auf den dort gewonnenen Erfahrungen in einem nächsten Schritt auch andere Einwegverpackungen und Einweggeschirr bspw. für To-Go Speisen oder Getränke hinzugenommen werden.

Umweltwirkungen der Alternativen müssen mitgedacht werden

In der Begründung für den Gesetzesentwurf wird unter Punkt C auf das Thema Entgeltspflicht bzw. Kostenpflichtigkeit eingegangen: *„Zum anderen wäre auch eine gesetzliche Pflicht zur Abgabe von leichten Kunststofftragetaschen an den Endverbraucher nur gegen Entgelt nicht ebenso effektiv. Zwar würde ein solches Entgelt bei einer angemessenen Höhe eine gewisse Lenkungswirkung entfalten, jedoch ist davon auszugehen, dass eine gewisse Anzahl von Endverbrauchern zur Zahlung des Entgelts bereit wäre. Damit wäre durch eine Entgeltspflicht nicht die gleiche Verbrauchsreduktion erzielbar wie durch das gesetzliche Verbot des Inverkehrbringens.“*

Diese Ansicht teilt der NABU nur bedingt: das Verbot wäre per se effektiver als die Kostenpflichtigkeit – dies liegt in der Natur der Sache. Allerdings ist die Reduktion der Kunststoff-Tragetaschen mit einer Wandstärke unter 50 Mikrometer kein Selbstzweck: Ziel ist die Reduktion der Umweltauswirkungen durch den Verbrauch von Plastiktüten, daher müssen auch die Nebenwirkungen des angedachten Gesetzesvorhabens in den Blick genommen werden, das heißt die Umweltauswirkungen der realistischen Alternativen. Dazu gehören die Kunststoff-Tragetaschen ab 50 Mikrometer Wandstärke, die Einweg-Papiertüten sowie auch die Mehrwegalternativen, die inzwischen sehr kostengünstig an fast allen Kassen angeboten werden- Angesichts der inzwischen sehr guten Ausstattung der Haushalte mit Baumwollbeuteln, PET-Mehrwegtaschen etc. bedarf es auch hier keiner Förderung des Absatzes.

Mikrometer-Vorgaben sind nicht nachvollziehbar

Entsprechend der EU-Verpackungsrichtlinie greift der vorliegende Gesetzesentwurf die Wandstärke von 50 Mikrometer als Referenzpunkt auf. Unter Punkt A wird zur Nutzung von Einweg-Tragetaschen aus Kunststoff mit einer Wandstärke von weniger als 50 Mikrometer („leichte Kunststofftragetaschen“) konstatiert: *„[dies stellt] in der Regel eine ineffiziente Ressourcennutzung dar, da leichte Kunststofftragetaschen nach ihrer Nutzung zur erstmaligen Verpackung und dem Transport von Einkäufen seltener wiederverwendet werden als Kunststofftragetaschen aus stärkerem Material. Vor diesem Hintergrund werden leichte Kunststofftragetaschen schneller zu Abfall und aufgrund ihres geringeren Gewichts häufiger weggeworfen.“*

Es ist nicht nachvollziehbar, dass die Möglichkeit der Wiederverwendbarkeit an der Wandstärke 50 Mikrometer festgemacht wird. Die GVM hat 2014 in ihrer Studie zum Kunststoff-Tragetaschenverbrauch verschiedene Varianten, die auf dem deutschen Markt verfügbar waren, aufgelistet (GVM 2014: S. 21). Daraus geht hervor, dass die Vorgabe zur Wandstärke unter 50 Mikrometer willkürlich ist.

Unter den exemplarisch von der GVM vorgestellten und als „zum Wiedergebrauch geeignet“ eingestuften Kunststoff-Tragetaschen liegt der Anteil der Varianten mit unter 50 Mikrometer bei knapp über 40 Prozent:

Anhang
Muster - Auswahl an Ergebnissen

GVM Gesellschaft für
Verpackungsmarktforschung

Vertriebsschiene	Gewicht in g	Dicke in µm	Wiedergebrauch	Vertriebsschiene	Gewicht in g	Dicke in µm	Wiedergebrauch
Apotheke Berlin	1,31	13,0	nicht zum Wiedergebrauch geeignet	Bäckerei, Kette	10,18	36,6	nur bedingt geeignet
trad. LEH	2,20	9,1		Bäckerei	10,27	27,8	
Apotheke Mainz	2,45	16,1		LEH, Spezialhandel	10,45	40,9	
Baumarkt	3,05	17,2		Kaffee- und Backwarenhandel	13,21	45,3	zum Wiedergebrauch geeignet
Apotheke Mainz	3,07	27,0		Baumarkt	14,81	37,7	
LEH, Obst/Gemüse	3,34	9,2		trad. LEH	15,05	44,6	
Apotheke Mainz	3,35	28,2		Bekleidungshandel	15,90	49,3	
Drogerie	3,74	22,9		Kaufhaus	16,63	48,2	
Fachhandel Schuster	4,94	17,2		Schuhhandel	17,01	51,3	
Apotheke Neu-Isenburg	5,20	43,2		trad. LEH	17,02	44,1	
Bekleidungshandel	5,22	63,1		Elektrohandel	17,73	59,6	
Apotheke, Kette	5,50	34,1		Schuhhandel	18,00	61,7	
Wochenmarkt	5,83	17,0		Baumarkt	18,61	56,3	
Kaffeehandel	6,22	31,3		Bekleidungshandel	19,45	59,0	
Buchhandel	6,73	38,5		Lebensmittel, Discounter	19,56	46,3	
LEH	6,84	14,9	trad. LEH	22,30	55,2		
Buchhandel, regional	7,32	44,8	Schuhhandel	24,10	68,1		
Bäckerei	8,33	29,8	Baumarkt	24,41	45,3		
Lebensmittel, Metzger	8,52	24,0	trad. LEH	24,75	58,9		
Bäckerei, Kette	9,01	27,8	Bekleidungshandel	25,66	63,3		
Parfümerie	9,36	55,0	Kaffeehandel	26,47	43,9		
Fachhandel Souvenirshop	9,39	48,9	Lebensmittel, Discounter	29,56	66,1		
Parfümerie	9,58	72,4	Baumarkt	29,69	30,8		
			Kaufhaus	30,90	57,7		
			Schuhhandel	43,43	59,1		
			Elektrohandel	50,71	52,9		
			Bekleidungshandel	89,08	127,9		

Mainz, Januar 2014 Aufkommen und Verwertung von Tragetaschen in Deutschland 21

© GVM 2014

Laut HDE wurden 2018 in Deutschland 24 Kunststoff-Tragetaschen pro Kopf verbraucht², davon 20 Stück unter 50 Mikrometer (83%) und vier Stück über 50 Mikrometer (17%). Das Verhältnis könnte sich aber technisch schnell umkehren, wenn man bedenkt, wie viele der GVM-Beispiele knapp über oder knapp unter der 50 Mikrometer Wandstärke liegen. Eine Grenzziehung zwischen unter und über 50 Mikrometer führt zu Unsicherheiten und gegebenenfalls zur Verlagerung von dünneren auf dickere Wandstärken. Auch ist nicht nachvollziehbar, wie hier bezüglich der Wandstärkenspanne die Kontrollen gewährleisten werden können.

Veröffentlichung der Daten zu Einweg-Papiertüten ist notwendig

Der NABU hat in der Vergangenheit wiederholt gefordert, Daten zur Anzahl der in Verkehr gebrachten Einwegtragetaschen aus Papier erheben zu lassen und zu veröffentlichen. Es ist nicht nachvollziehbar, dass zwar die Entwicklung der Plastiktüten-Anzahl veröffentlicht wird, aber nicht die Entwicklung der Papier-Tragetaste als Alternative. Da nach der freiwilligen Vereinbarung zwischen dem Handelsverband und dem Bundesumweltministerium keine der beiden Institutionen engagiert war, diese Daten zu veröffentlichen, ist die Vermutung gerechtfertigt, dass die Bilanz nicht zugunsten des Umweltschutzes ausfallen würde.

² <https://einzelhandel.de/presse/aktuellmeldungen/12163-verbrauch-an-plastiktueten-sinkt-erneut> (Abruf 30.09.2019)

Sowohl die Daten zum Kunststoffverbrauch durch Einweg-Plastiktüten müssen veröffentlicht werden (statt nur die Anzahl) als auch die Daten zu Status Quo und Entwicklung der Einweg-Papiertüten. Dass hier nur eins zu eins EU-Recht umgesetzt wird statt die Öffentlichkeit umfassend über den Materialverbrauch für Einwegtragetaschen zu informieren, ist mehr als bedauerlich.

Gesetzesentwurf: Symbolpolitik statt zielführende Umweltpolitik

Der NABU begrüßt sehr, dass die Öffentlichkeit inzwischen sensibilisiert ist für das Thema Kunststoff und die Probleme, die damit einhergehen. Gleichzeitig hat sich in der öffentlichen Wahrnehmung verfestigt, dass Papier als alternatives Material per se eine umweltfreundlichere Alternative sei: Sowohl die Einweg-Papiertüte als auch der Baumwollbeutel an der Kasse haben einen sehr guten ökologischen Ruf, auch wenn dies nicht den wissenschaftlichen Erkenntnissen entspricht. Dies zeigt auch eine Verbraucherumfrage von PwC: *„Die meisten Konsumenten stehen Maßnahmen zur Reduzierung von Plastikverpackungen folglich offen gegenüber. Händler sollten statt Plastikverpackungen vermehrt Papiertüten oder Stofftaschen zu einem günstigen Preis anbieten. Das sagen 90% der Befragten. 84% sprechen sich dafür aus, Plastiktüten in Geschäften vollständig abzuschaffen.“* (PwC 2018: S. 22)

Daher ist nicht davon auszugehen, dass mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf alle Verbraucher*innen öfter als aktuell zum Einkauf eine eigene Tasche mitbringen werden. Vielmehr ist davon auszugehen, dass der Absatz von Papier-Einwegtragetaschen weiter ansteigen wird. Gleiches gilt für die Baumwollbeutel an der Kasse, die inzwischen sehr günstig angeboten werden und aber mindestens hundertmal öfter als eine Plastiktüte genutzt werden müssen, um die extrem schlechte ökologische Bilanz der (insbesondere konventionell angebauten) Baumwolle auszugleichen.³

Die Umweltverbände u.a. versuchen schon lange gegen das zu positive Image der Papier-Einwegtüte anzugehen. Die Umweltgesetzgebung darf nicht den Fehler machen, diese in der Öffentlichkeit sehr populären, aber wissenschaftlich nicht haltbaren Annahmen zu stärken und den Absatz von Papier-Einwegtüten anzukurbeln.

Verbotspläne diskreditieren auch positive Kunststoffanwendungen

Das geplante Verbot von Einwegtragetaschen aus Kunststoff ohne flankierende Maßnahmen zur Papiertüte fördert die aktuelle Diskreditierung aller Kunststoffverpackungen und Kunststofffolien, obwohl Kunststofffolien oft eine umweltfreundliche Verpackungsalternative darstellen (bspw. Online-Handel). In der Öffentlichkeit herrscht jetzt bereits eine so starke Ablehnung gegen Kunststoffe, dass selbst Mehrweg-Alternativen aus Kunststoff zur Disposition stehen. So genannte bioabbaubare Folien und beschichtete Papiere werden seitens Industrie und Handel derzeit erfolgreich als umweltfreundlichere Alternative präsentiert, obwohl sie in der Regel nicht ökologischer sind. Der aktuelle Vorschlag ist daher kontraproduktiv für eine

³ Bzgl. Ökobilanzen siehe weitere Informationen am Ende

wissenschaftlich fundierte Aufklärung der Verbraucher*innen zum Thema umweltfreundliche Verpackungen.

Knotenbeutel sollten wie geplant vom Verbot ausgenommen werden

Der NABU begrüßt, dass im vorliegenden Gesetzentwurf eine Ausnahme für „leichte Kunststofftragetaschen mit einer Wandstärke von weniger als 15 Mikrometer, die entweder zur Gewährleistung der erforderlichen Hygiene notwendig sind oder als Erstverpackung für lose Lebensmittel vorgesehen sind, sofern dies zur Vermeidung von Lebensmittelverschwendung beiträgt“. Ein Verbot dieser Tüten käme in der Praxis wohl einer Substitution durch Papier gleich, im schlimmsten Fall mit starken Kunststoffbeschichtungen (vor allem für nasse oder feuchte Ware).

Wie bei den höheren Wandstärken unterstützt der NABU eine Substitution durch Papier nicht, denn es gibt keine Anhaltspunkte, warum die Papiervariante bspw. in der Obst- und Gemüseabteilung eine bessere Ökobilanz haben sollte. Auch hat der NABU keine Kenntnisse darüber, dass Obst- und Gemüsebeutel aus dem Supermarkt zu relevanten Anteilen illegal in der Natur "entsorgt" werden. Insofern handelt es sich hier mehr um ein Ressourcen- als um ein Littering-Problem.

Die staatliche Abgabe, die der NABU für Einwegtragetaschen fordert, sollte (noch) nicht auf die Hygiene- oder Knotenbeutel angewendet werden: Die Alternative zur Einwegtüte sind aktuell wesentlich materialintensivere Vorverpackungen für Obst und Gemüse bzw. Wurst, Fleisch und Käse. Hier würde eine Abgabe auf Kunststoffbeutel oder Papiertüten gerade die Kund*innen finanziell belasten, die materialeffizienter bzw. umweltfreundlicher einkaufen und nicht zur kostenlosen Vorverpackung greifen.

Quellen & Informationen:

GVM (2014): Verbrauch und Verwertung von Tragetaschen und Hemdchenbeuteln für Bedienungsware in Deutschland, Mainz, Januar 2014, ehemals verfügbar auf der Website des HDE, aktuell noch online verfügbar unter: https://plasticker.de/news/docs/GVM-Studie_Kunststofftragetaschen_2014.pdf

PwC (2018): Verpackungen im Fokus - Die Rolle von Circular Economy auf dem Weg zu mehr Nachhaltigkeit, Februar 2018, unter: <https://www.pwc.de/de/handel-und-konsumguter/pwc-studie-verpackungen-im-fokus-februar-2018-final.pdf>

Zusammenstellung der dem NABU bekannten Ökobilanzen unter: <https://www.nabu.de/umwelt-und-ressourcen/ressourcenschonung/kunststoffe-und-bioplastik/plastiktueten.html>