

## Vermeidung und Mehrweg – die *einzig*e Antwort auf Rekordmengen an Verpackungsmüll

Das Aufkommen an Verpackungsabfällen in Europa ist so hoch wie nie zuvor. In den letzten zehn Jahren wuchs sie schneller als die Wirtschaft und stieg schneller als das Volumen der gehandelten Waren. Die neuesten [Eurostat Daten](#) zu Verpackungsabfällen, die im Oktober 2023 veröffentlicht wurden, bestätigen diesen Aufwärtstrend mit einem neuen Rekord von 188,7 kg pro Kopf im Jahr 2021, was einem Anstieg des Abfallaufkommens um 6 % in nur einem Jahr entspricht. Aus denselben Daten geht auch hervor, dass die Recyclingquoten seit 2010 stagnieren. Der Verpackungssektor ist heute für rund 59 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>eq verantwortlich, mehr als die jährlichen Emissionen Ungarns. Verpackungen sind auch eine wichtige Triebkraft für die Ausbeutung neuer Ressourcen - sie verbrauchen 40 % des Kunststoffs und 50 % des Papiers in Europa.

Ohne zusätzliche Maßnahmen würde die EU [bis 2030](#) einen weiteren [Anstieg der Verpackungsabfälle um 19 %](#) verzeichnen. Diese Realität ist unvereinbar mit Europas Ambitionen für Klimaneutralität und Ressourceneffizienz.

Der Vorschlag der Kommission für eine Verordnung über Verpackungen und Verpackungsabfälle (PPWR) ist eine direkte Antwort auf diese Herausforderung und setzt folgende Ziele.

- Vermeidung von unnötigem Verpackungsmüll: Reduktion der Gesamtmenge, Einschränkungen zur Vermeidung von Überverpackung und Förderung von Mehrweg;
- Bis 2030 sollen alle Verpackungen auf dem EU-Markt recyclingfähig sein;
- Verringerung des Bedarfs an Primärressourcen und Schaffung eines gut funktionierenden Marktes für Sekundärrohstoffe (vor allem für Kunststoffe).

In dieser Hinsicht bietet der PPWR einen notwendigen Weg, um den Trend eines immer material- und kohlenstoffintensiveren Verpackungssektors umzukehren und gleichzeitig echte wirtschaftliche Chancen für kreislauforientierte Unternehmen zu schaffen.

Angesichts der jüngsten Eurostat-Daten ist der Widerstand gegen einen pragmatischen Ansatz zur Verringerung der Abhängigkeit Europas von Einwegverpackungen immer schwerer zu verteidigen. Dennoch war der PPWR-Vorschlag eines der am intensivsten lobbyierten Dossiers in dieser Wahlperiode. Politische Entscheidungsträger aller Institutionen haben Kritik an einer endlosen Flut von Anträgen, intransparenten Studien und zunehmend [aggressiver Lobbystrategien](#) geübt. Die Versuche, wichtige Abfallvermeidungsmaßnahmen der Verordnung zu untergraben, wurden nicht durch glaubwürdige Alternativen gestützt, wie das Wachstum an Verpackungsabfällen bekämpft werden kann.

Infolge dieses intensiven Lobbydrucks haben die zuständigen Ausschüsse des Parlaments die Ziele des Vorschlags [verwässert](#) und mehrere Ausnahmen eingefügt, die das Ziel der Verordnung untergraben, das unkontrollierte Wachstum von Verpackungsabfällen zu stoppen.

**Im November werden alle Mitglieder des Europäischen Parlaments entscheiden, ob sie eine glaubwürdige Lösung für die Verpackungsabfallkrise finden wollen, indem sie die Mehrwegquoten (Artikel 26) unterstützen und gegen unnötige Verpackungen vorgehen (Artikel 22 und Anhang V), oder ob sie vor der aggressiven Lobbyarbeit der Einwegverpackungsindustrie kapitulieren.**

# FAQs zur Einordnung der Argumente der Einweg Industrie

## 1) War der Vorschlag der Kommission für eine Verpackungsverordnung zu ehrgeizig?

Die von der Kommission vorgeschlagenen Reduktionsziele für Verpackungsabfälle sind angesichts des Anstiegs des Verpackungsvolumens um mehr als 20 % in den letzten zehn Jahren bescheiden. Eine Verringerung der Verpackungsabfälle um 5 % bis 2030 sollte auch vor dem Hintergrund des europäischen Klimaziels gesehen werden, die Emissionen bis 2030 um 55 % zu senken - was die großen [Industrieakteure des Verpackungssektors](#) zu verfehlen drohen.

Selbst wenn alle im Verordnungsentwurf enthaltenen Maßnahmen zu Abfallvermeidung und Mehrweg vollständig umgesetzt würden, würde dies [nicht ausreichen](#), um bis 2030 eine Verringerung des Verpackungsmüllaufkommens um 5 % zu erreichen. Daher wird in der Verordnung klargestellt, dass die Mitgliedstaaten zusätzliche Maßnahmen ergreifen müssen, um die Abfallvermeidungsziele zu erreichen. Der Standpunkt des ENVI-Ausschusses des Europäischen Parlaments hat [diese Diskrepanz](#) noch [vergrößert](#), indem er mehrere Schlupflöcher und Ausnahmen bei den Mehrwegquoten und Beschränkungen für unnötige Verpackungen eingeführt hat und damit das Ziel der EU untergräbt, dem Wachstum an Verpackungsabfälle harmonisierte Maßnahmen entgegenzustellen.

## 2) Müssen wir uns wirklich auf Abfallvermeidung konzentrieren? Reicht Recycling nicht aus?

Recycling allein wird die Abfallmenge nicht verringern und [reicht nicht aus](#), um den Material- und CO<sub>2</sub>-Fußabdruck Europas so schnell und in dem Umfang zu reduzieren, wie es zur Erreichung unserer Klima- und Umweltziele erforderlich ist. Auch die einfache Substitution eines Einwegmaterials durch ein anderes ist [keine Lösung](#) für die Abfallkrise.

Die Recyclingquote für Verpackungsabfälle in der EU [stagniert](#) seit 2010, trotz zahlreicher Initiativen der Industrie und politischer Maßnahmen, die sich auf das Recycling konzentrieren. Mit anderen Worten: Die Optimierung beim Recycling konnte mit dem wachsenden Abfallvolumen nicht mithalten. Die EU muss einem 'weiter so' und dem Fokus auf unzureichende Verbesserungen in der Abfallwirtschaft eine Absage erteilen. Stattdessen muss Europa ein umfassendes Konzept für kreislauffähige Verpackungen entwickeln, das nicht nur sicherstellt, dass alle Verpackungen recycelbar sind, sondern auch der Entstehung unnötiger Abfälle entgegenwirkt und den Mehrweganteil steigert.

## 3) Warum steigen wir nicht einfach von Plastik auf Einwegpapier um? Papier ist grün, erneuerbar und recycelbar?

Einige der größten Abfallverursacher in der Wertschöpfungskette von Verpackungen, allen voran die Hersteller von Einwegpapier und McDonald's, haben eine massive Lobbykampagne durchgeführt, um Einwegpapier als nachhaltige Alternative zu Einwegplastik und Mehrweg darzustellen. Neue [Untersuchungen](#) zeigen, dass dies eine falsche Lösung ist:

- Papierverpackungen sind bereits heute der [größte Verpackungsabfallstrom](#) in Europa. Mit 34 Millionen Tonnen Abfall im Jahr 2021 macht Papier allein mehr Müll aus als die beiden zweit- und drittgrößten Abfallströme, Plastik und Glas, zusammen.

- Papierverpackungen, die im HORECA-Sektor verwendet werden, sind besonders problematisch, da sie in der Regel mit Kunststoff oder chemisch beschichtet sind und nur selten Rezyklatanteile enthalten oder erfolgreich zu neuen Verpackungen recycelt werden.
- Die Rohstoffe für Papierverpackungen werden zunehmend aus Entwicklungsländern importiert, was zur weltweiten Abholzung der Wälder und Belastung von Wasserquellen beiträgt. Im Durchschnitt werden jedes Jahr weltweit [drei Milliarden Bäume](#) für Papierverpackungen gefällt.

Um tatsächlich Abfälle zu vermeiden und gegen die unkontrollierte Zunahme von Einwegverpackungen vorzugehen, muss die EU wirksame und material neutrale Vorschriften erlassen.

#### **4) Was ist das Problem mit den derzeit geltenden Vorgaben aus der Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle?**

Der vage Charakter und die mangelnde Durchsetzbarkeit der derzeitigen Richtlinie sind wesentliche Probleme und Hauptgrund für ihre Überarbeitung. Sie konnte nicht einmal den schlimmsten Fälle von Überverpackung, z. B. Äpfel in Schrumpffolie und Styroporschalen oder übermäßigen Leerraum bei Online-Lieferungen, entgegenwirken. Es besteht nun die Gefahr, den gleichen Fehler zu wiederholen, indem unnötige Ausnahmeregelungen, Befreiungen und Schlupflöcher eingeführt werden, die zu Rechtsunsicherheit führen und die praktische Wirksamkeit der Verordnung im Binnenmarkt untergraben.

Der ursprüngliche PPWR-Vorschlag enthielt bereits viele solcher Ausnahmeregelungen und Befreiungen. Anstatt diese Lücken zu schließen, wurde diese Situation durch die Position des Umweltausschusses [noch verschlimmert](#), der die Schlupflöcher bei wichtigen Abfallvermeidungsmaßnahmen noch vergrößerte. Die pauschalen und weit gefassten Ausnahmeregelungen, z.B. in Art. 26 zu Mehrweg (2040-Quoten nicht mehr verbindlich) und Art. 22 und Anhang V über unnötige Verpackungen (weitreichende ungerechtfertigte Ausnahmen für Papier), untergraben diese Maßnahmen. Anstatt eines Flickenteppichs mit Schlupflöchern im Interesse der Lobbyisten, muss das Europäische Parlament ein harmonisiertes Regelwerk vorlegen, das die Abfallmenge reduziert, unnötige Verpackungen einschränkt und Mehrweg-Lösungen fördert.

#### **5) Welche Auswirkungen hatte die beispiellose Lobbyarbeit der Einwegverpackungsindustrie?**

Die Verpackungsverordnung war eines der [am stärksten umkämpften Themen](#) dieser Wahlperiode. Die politischen Entscheidungsträger\*innen sahen sich einer endlosen Flut von intransparenten [Studien](#) und zunehmend aggressiven Lobbystrategien ausgesetzt. Dies bestätigt die Analyse von [InfluenceMap](#), die zeigt, dass der erhebliche Widerstand seitens Industriegruppen die Bemühungen der EU zur Bekämpfung von Verpackungsabfällen gefährdet.

Seit der Veröffentlichung des Vorschlags ist es durch mehreren irreführenden und unbegründeten Lobbyargumente gelungen, die Aufmerksamkeit von den wesentlichen Themen abzulenken. Dazu gehören übertriebene Befürchtungen über Auswirkungen in Bezug auf Hygiene, Lebensmittelverschwendung und bestehende Recycling-Infrastruktur sowie [undurchsichtige Studien](#), in denen behauptet wurde, dass Einwegverpackungen eine bessere Umweltbilanz aufweisen würden als Mehrwegsysteme.

Obwohl diese falschen Argumente von [NGOs, Wissenschaftlern](#) und der Kommission weitgehend entkräftet wurden, haben sie die [Positionen des Industrie- und Landwirtschaftsausschusses des Parlaments](#) erfolgreich beeinflusst. Die Verzögerungstaktiken der Verpackungsindustrie haben nicht nur von konstruktiven Diskussionen über die Verbesserung des Vorschlags abgelenkt, sondern auch zu seiner Verwässerung geführt. Obwohl alle verfügbaren unabhängigen Beweise für mehr Maßnahmen zur Abfallvermeidung sprechen, stecken die im ENVI-Ausschuss abgestimmten Kompromisse, das Ziel nun insgesamt niedriger. Derzeit ist zu befürchten, dass das Europäische Parlament die Ambitionen dieser Verordnung im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag deutlich absenken wird, was in starkem Gegensatz zu der konstruktiven Rolle steht, die die Abgeordneten bei anderen Green-Deal-Dossiers gespielt haben.

## **6) Ist Mehrweg wirklich besser als Einweg? Was ist mit von der Industrie finanzierten Ökobilanzen?**

Im Einklang mit der Abfallhierarchie veranschaulicht umfangreiche unabhängige [wissenschaftliche Literatur](#) das Potenzial von Mehrwegsystemen im Vergleich zu Einwegverpackungen. [Gut konzipierte Mehrwegsysteme](#) können Abfälle an der Quelle reduzieren, den Energie-, Emissions-, Ressourcen- und Wasserverbrauch senken und Arbeitsplätze und Geschäftsmöglichkeiten schaffen. Es liegt auf der Hand, dass diese Systeme gut gemanaged werden müssen und durch effiziente Sammlung, Spülung und Wiederverwendung eine Mindestanzahl von Umläufen erfüllen müssen, um ihr Potenzial für die Umwelt zu maximieren.

Entscheidungsträger\*innen sollten ihre Entscheidungen auf von Fachleuten überprüfte und unabhängige Beweise stützen und nicht [auf voreingenommene Studien](#), die von Interessengruppen finanziert werden, um Zweifel zu säen und den Status quo zu erhalten. Ökobilanzen, die von Herstellern von Einwegverpackungen in Auftrag gegeben wurden, sind als irreführend für politische Entscheidungsträger\*innen zu bewerten. Diese Studien [sind](#) eindeutig voreingenommen und modellieren einseitige Szenarien, weisen einen besorgniserregenden Mangel an Transparenz auf und treffen ungünstige Annahmen, die gegen Mehrweg sprechen (Rücklaufquoten, Spülung und extra Wege für die Rückgabe). 58 Expert\*innen für Ökobilanzen haben [zur Vorsicht](#) dabei gemahnt, aus von der Verpackungsindustrie finanzierten Ökobilanzen allgemeine Schlussfolgerungen für den Sektor zu ziehen und auf deren mangelnde Transparenz oder fehlerhafte Annahmen hingewiesen.

In der Zwischenzeit untermauern neue Erkenntnisse die Vorschläge der Kommission zu Abfallvermeidung und Mehrweg, insbesondere für den Speise- und Getränkesektor. [Vorläufige Ergebnisse](#) des Joint Research Center zeigen überwiegend günstige Ergebnisse für Mehrwegsysteme im Vergleich zu ihren Einwegalternativen.

## **7) Wie sieht es mit den Auswirkungen der Verordnung auf Wirtschaft und Beschäftigung aus?**

[Es wird erwartet, dass](#) die im PPWR enthaltenen Maßnahmen bis 2030 29.000 neue grüne Arbeitsplätze schaffen und den Verbraucher\*innen Einsparungen von rund 100 EUR pro Jahr bringen werden. Neue Vorschriften, die sicherstellen, dass alle Verpackungen recycelbar sind, werden die Qualität des Abfalls erhöhen und damit die Rentabilität des Recyclingsektors verbessern. Zielvorgaben für den Recyclinganteil werden auch Sicherheit für Investoren schaffen. Parallel dazu wird die Skalierung von Mehrwegsystemen von der Schaffung lokaler Arbeitsplätze und neuen Unternehmen in ganz Europa abhängen, die die Rücknahmelogistik und die Pooling-Infrastruktur verwalten.

Im Gegensatz dazu hat die Produktion von Einwegverpackungen (z. B. für den Außer-Haus-Verzehr) in den letzten Jahren zwar ein rasches Wachstum erfahren, doch hat dies aufgrund des hohen Automatisierungsgrades und der Konsolidierung in der Verpackungsherstellung nicht zur Schaffung von Arbeitsplätzen geführt. Darüber hinaus hat der Marktdruck dazu geführt, dass ein immer größerer Anteil der Rohstoffe (z. B. Zellstoff aus Brasilien) für Einwegverpackungen oder die Einwegverpackungen selbst (z. B. fertige Verpackungen aus China) aus Ländern außerhalb der EU eingeführt wird. Ein Verbot irreführende Überverpackung, wie z. B. doppelte Böden oder doppelte Wände, wird auch verhindern, dass die Bürger durch unlautere Praktiken getäuscht werden.

### **8) Sind Mehrwegverpackungen unhygienisch? Sind alle Verpackungen sicher?**

Es ist wichtig, dass alle Verpackungen sauber und hygienisch sind: Dies hängt [nicht davon ab, ob es sich um Einweg- oder Mehrwegverpackungen handelt](#). Sichere Mehrwegsysteme für Lebensmittelverpackungen werden in ganz Europa seit Jahrzehnten ohne Zwischenfälle eingesetzt. Jedes Mal, wenn wir in einem Restaurant von einem Keramikteller essen, nehmen wir auch an einem Mehrwegsystem teil. Im [Falle der Wiederbefüllung](#) - bei der Verbraucher\*innen ihre eigenen Verpackungen mitbringen - erlaubt der Kommissionsvorschlag den Unternehmen, verschmutzte Verpackungen zurückzuweisen, und der ENVI-Bericht hebt ihre Haftung auf. Was in dieser Debatte jedoch nicht adressiert wird, sind die Bedenken hinsichtlich der chemischen Sicherheit von Verpackungen. Leider werden in vielen Typen von Einwegverpackungen für Lebensmittel immer noch in [großem Umfang](#) giftige Stoffe [eingesetzt](#), was eine direkte Exposition der EU-Bevölkerung durch Schadstoffe bedeutet. Der ENVI-Bericht schränkt zu Recht zwei der problematischsten Chemikalien PFAS und BPA ein und bietet den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit, Verpackungen weiter zu entgiften, wenn sie ein erhebliches Risiko für die menschliche Gesundheit darstellen.

### **9) Verhindern Einwegverpackungen die Verschwendung von Lebensmitteln?**

Lebensmittelabfälle und Verpackungsabfälle haben in Europa [zeitgleich](#) zugenommen. Es kann jedoch nicht behauptet werden, dass Einwegverpackungen in nennenswerter Weise zur Verringerung der Lebensmittelabfälle beigetragen haben. Nach einer [umfassenden Meta-Analyse von 33 Ökobilanzstudien](#) kam das UN Environment Program zu dem Schluss, dass haltbarkeitsverlängernde Verpackungen den Lebensmitteln mit den größten Umweltauswirkungen (wie Fleisch und Milchprodukte) vorbehalten sein sollten, während Produkte wie Obst und Gemüse größtenteils ohne Verpackung verkauft werden können. Es hat sich auch gezeigt, dass viele Verpackungsarten die Lebensmittelverschwendung erhöhen, wie z. B. Mehrfachpackungen, die zu einem Kauf zu großer Mengen verleiten (wie Netze für Zitrusfrüchten oder Zwiebeln). Der Kommissionsvorschlag folgt diesen Erkenntnissen und bietet bereits ausreichend Flexibilität, um den Schutz von Produkten zu gewährleisten, z. B. durch den Ausschluss von Beschränkungen für Verpackungen, die nachweislich notwendig sind, um Lebensmittelabfälle zu vermeiden (z. B. Schutz für empfindliche Beeren).

### **10) Stimmt es, dass Mehrweg bestehende Investitionen in Recycling untergraben wird?**

Die Wirtschaftlichkeit für die Verwerter hängt nicht nur von der Gesamtmenge der anfallenden Verpackungsabfälle ab, sondern vor allem von deren Recyclingfähigkeit sowie von der Qualität und der Nachfrage nach recyceltem Material. Die Frühwarnberichte zu den Zielvorgaben für die stoffliche Verwertung von Verpackungen bis 2025 zeigen, dass die Recycling-Infrastruktur in vielen Gebieten

nicht mit den Abfallmengen, den schwer zu verwertenden Designs und Materialien sowie der schlechten Sortierqualität Schritt halten kann. Auch in einer [Antwort auf die Bedenken des italienischen Parlaments](#) erklärte die Kommission: "Die vorhandene Infrastruktur, auch in Italien, wird nicht ausreichen, um alle Verpackungsabfälle zu behandeln". Obwohl die neue Verordnung darauf abzielt, die Gesamtabfallmenge zu reduzieren, verfolgt sie auch das Ziel, alle Verpackungen bis 2030 auf wirtschaftlich vertretbare Weise recycelbar zu machen. Diese Verbesserung der Recyclingfähigkeit von Abfällen wird die Verringerung des Abfallaufkommens ausgleichen, indem die Verwerter mit wachsenden Mengen an hochwertigen und wertvollen Materialien verwerten werden. Folglich ist nicht zu erwarten, dass Maßnahmen zur Abfallvermeidung, einschließlich Mehrweg, die Investitionen in die Recycling-Infrastruktur untergraben. Darüber hinaus werden andere Maßnahmen wie Pfandsysteme für Einweg- und Mehrwegverpackungen sowie Zielvorgaben für den Rezyklateinsatz die Wirtschaftlichkeit für Verwerter verbessern.

### **11) Wer will eigentlich Mehrweg? Ist das nicht nur ein NGO-Traum?**

Die Einführung von Mehrwegsystemen in ganz Europa ist keine Utopie, sondern ein bereits laufender Prozess, der nun von der EU-Politik grundlegend unterstützt werden muss, um sich voll entfalten zu können. Mehrere Mitgliedstaaten - darunter Frankreich, Deutschland, Portugal, die Niederlande und Luxemburg - haben bereits Maßnahmen zur Förderung von Mehrweg ergriffen, darunter Zielquoten für Mehrwegverpackungen und Beschränkungen für Überverpackung. Gleichzeitig gibt es in ganz Europa eine Vielzahl dynamischer und innovativer Unternehmen, die [bereits](#) Mehrwegsysteme auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene [betreiben](#). Auch die [lokalen Behörden](#) unterstützen den Übergang zu Mehrweg, da dadurch die Kosten für die öffentliche Abfallentsorgung gesenkt werden, die durch die Vermüllung und die unkontrollierte Zunahme von Einwegverpackungsabfällen verursacht werden.

Ohne harmonisierte politische Maßnahmen auf EU-Ebene werden Mehrwegsysteme jedoch nicht ihre optimale Skalierung und Leistung erreichen, und die europäischen Unternehmen werden im Binnenmarkt keine gleichen Wettbewerbsbedingungen vorfinden. Aus diesem Grund fordert eine rasch wachsende [Koalition aus Unternehmen, Städten und Organisationen der Zivilgesellschaft](#) nun ohne Verzögerung ehrgeizige Mehrwegquoten auf EU-Ebene. Mehr als 100.000 Bürger\*innen, Organisationen, Unternehmen [und Städte](#) hatten bereits zu Beginn des Gesetzgebungsprozesses gefordert, Mehrweg zur Norm zu machen.

Der wirtschaftliche Nutzen von Mehrwegsystemen wird [immer deutlicher](#) und stellt eine unübersehbare Chance für die europäische Wirtschaft dar. Anstatt wertvolle Ressourcen in kurzlebige Wegwerfartikel zu stecken, ermöglichen effiziente Mehrwegsysteme Unternehmen und Verbraucher\*innen, den Nutzen von Verpackungen auszuschöpfen und gleichzeitig ihren Wert über einen längeren Zeitraum zu erhalten. Um dies zu erreichen, müssen klare und ehrgeizige Mehrwegquoten für die Jahre 2030 und 2040 festgelegt werden, um den Unternehmen Mut zur Innovation und Investitionssicherheit zu geben.